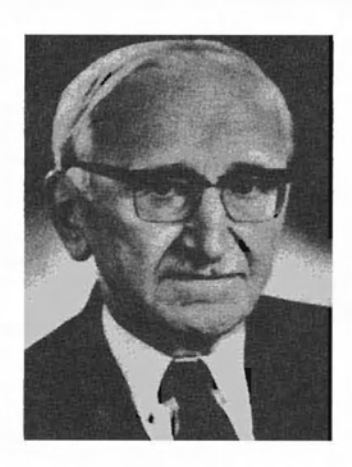
F. A. HAYEK

Droit législation et liberté

3

L'ORDRE POLITIQUE D'UN PEUPLE LIBRE





Friedrich A. HAYEK a étudié à l'Université de Vienne (alors capitale de l'empire austro-hongrois) où il a obtenu un double doctorat, en Droit et en Sciences politiques. Après avoir servi quelques années dans l'administration, il fut le premier directeur de l'Institut autrichien de Recherches économiques. En 1931 il reçut une chaire à la London School of Economics, et en 1950 rejoignit l'Université de Chicago comme professeur de Sciences morales et sociales. Il fut ensuite professeur d'Economie à l'Université Albert-Ludwig de Fribourg-en-Brisgau où il est professeur honoraire depuis 1967. Il est également Professor Emeritus de l'Université de Chicago, membre de la British Academy et de plusieurs universités.

Il est l'auteur de nombreux ouvrages parmi lesquels *La route de la servitude* (trad. française, Paris, Librairie de Médicis, 1945); *The Constitution of Liberty; The Pure Theory of Capital; Individualism and Economic Order; Studies in Philosophy, Politics and Economics; New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas.*

F. A. Hayek a reçu le Prix Nobel de Science économique en 1974.

Le traducteur, Raoul AUDOUIN, l'un des doyens de la « Société du Mont Pèlerin », a multiplié les efforts pour faire connaître en France le renouveau mondial de l'école jadis illustrée par Mon-

DROIT, LÉGISLATION ET LIBERTÉ

Volume 3

L'ORDRE POLITIQUE D'UN PEUPLE LIBRE

« LIBRE ÉCHANGE »
COLLECTION DIRIGÉE PAR
FLORIN AFTALION
ET GEORGES GALLAIS-HAMONNO

DROIT, LÉGISLATION ET LIBERTÉ

Une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique

---

Volume 3

L'ordre politique d'un peuple libre

F. A. HAYEK

TRADUIT DE L'ANGLAIS
PAR RAOUL AUDOUIN



Presses Universitaires de France

Cet ouvrage est la traduction française de

Law, Legislation and Liberty
Vol. 3 : *Political Order of a Free People*
by F. A. Hayek

Routledge & Kegan Paul, London and Henley

ISBN 2 13 037929 X
ISSN 0292-7020

Dépôt légal — 1re édition : 1983, septembre

108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Une Constitution qui réalise le maximum possible de liberté, en façonnant les lois de telle sorte que la liberté de chacun puisse coexister avec la liberté de tous.

Emmanuel KANT,
Critique de la raison pure, II, i, 1.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

Cette fois encore, des circonstances imprévues ont retardé plus que je ne l'escomptais la publication de ce dernier volume d'un ouvrage entrepris il y a plus de dix-sept ans. A part les deux derniers chapitres actuels, il avait à peu près reçu sa forme définitive dès la fin de 1969, quand un état de santé médiocre me força de suspendre mes efforts pour l'achever. En fait, c'est parce que je doutais alors de jamais y parvenir que je résolus de publier séparément, en un premier volume, le tiers de ce qui à l'origine devait en former un seul, puisque ce début était complètement prêt.

Lorsque je pus reprendre un travail systématique, je m'aperçus, comme je l'ai expliqué dans la préface du deuxième volume, qu'au moins tout un chapitre du projet original de cette partie-là appelait une rédaction entièrement nouvelle. Quant au dernier tiers du plan initial, il ne restait à terminer, quand j'avais dû m'interrompre, que le chapitre 18 qui, dans mon intention, serait le dernier. Mais bien que je pense, maintenant, avoir à peu près réalisé ce que je me proposais au début, mes idées ont cheminé plus avant pendant cette longue période écoulée et j'aurais eu scrupule à faire paraître ce qui doit inévitablement être mon dernier ouvrage systématique, sans indiquer au moins dans quelle direction ma pensée a évolué.

C'est pourquoi ce qui devait être le chapitre de conclusion contient nombre d'arguments développés précédemment, sous une forme que j'espère améliorée ; de plus, il m'est apparu nécessaire d'ajouter un Epilogue exprimant plus directement la vision générale de l'évolution politique et morale qui m'a guidé dans toute l'entreprise. J'ai aussi inséré comme 16ᵉ chapitre une brève récapitulation de l'argumentation antérieure.

D'autres causes encore ont concouru à retarder l'achèvement de l'ouvrage.

Déjà au moment de publier le volume 2 j'avais hésité à le faire sans tenir compte pleinement de l'important ouvrage de John Rawls, A Theory of Justice (Oxford, 1972) ; cette fois-ci, deux nouveaux livres importants dans ce domaine ont paru, et si j'étais plus jeune je considérerais devoir les assimiler complètement avant de clore ma propre recherche relative aux mêmes problèmes : ceux de Robert Nozick, Anarchy, State and Utopia (New York, 1974), et de Michael Oakeshott On Human Conduct (Oxford, 1975). A tort ou à raison, j'ai fini par estimer que si j'entreprenais d'absorber leur discussion avant de conclure mon propre exposé, cette conclusion ne serait probablement jamais écrite. Mais je pense être tenu de dire aux lecteurs plus jeunes qu'ils ne peuvent comprendre pleinement l'état présent de ces questions s'ils ne font eux-mêmes l'effort qu'il me faut ajourner tant que je n'aurai pas complètement formulé les conclusions auxquelles j'étais arrivé avant d'avoir eu connaissance de ces travaux.

La longue période pendant laquelle le présent ouvrage a mûri a eu aussi pour effet qu'il m'est apparu commode de modifier ma terminologie sur certains points, et je dois en avertir le lecteur. C'est pour une grande part le développement de la cybernétique et des matières connexes — informatique et théorie des systèmes — qui m'a persuadé que telle ou telle formule, autre que celle dont je me servais d'habitude, pourrait être plus aisément comprise du lecteur contemporain. Bien que l'expression ordre spontané continue à me plaire et que je l'emploie à l'occasion, je conviens que celle d'ordre auto-généré, ou de structure auto-organisée est parfois plus précise, plus exempte d'ambiguïté, et je m'en sers donc fréquemment de préférence à l'ancienne. De même, pour me conformer à l'usage prédominant aujourd'hui, il m'arrive de parler de système là où j'aurais écrit ordre. Information aussi est souvent préférable là où j'employais d'habitude « connaissance » ; en effet, le premier terme évoque clairement la connaissance de faits particuliers, tandis que connaissance pourrait plutôt s'entendre du savoir théorique.

Enfin, parce que constructiviste semble à certains avoir une connotation approbative, tirée de l'adjectif « constructif », j'ai voulu souligner le sens péjoratif que j'attache à ce terme (typiquement d'origine russe) en usant du mot, encore plus affreux je le crains, de « constructivistique ». Je dois sans doute ajouter que j'éprouve quelque regret de n'avoir pas eu le courage d'employer de façon constante certains néologismes suggérés par moi précédemment, tels que cosmos, taxis, nomos, thesis, catallaxie et démarchie. Mais ce que mon exposé aura ainsi perdu en précision, il l'aura probablement gagné en intelligibilité commune.

Peut-être dois-je aussi rappeler au lecteur que le présent livre n'a jamais eu la prétention de faire un exposé approfondi et embrassant totalement la matière des principes de base sur lesquels pourrait se maintenir une société d'hommes libres ; mais qu'il a plutôt visé à combler des lacunes qui me sont apparues après m'être essayé à reformuler pour le lecteur contemporain, dans The Constitution of Liberty, *les doctrines traditionnelles du libéralisme classique, sous une forme adaptée aux problèmes et à la pensée d'aujourd'hui. Pour cette raison, le présent ouvrage est beaucoup moins complet, plus ardu et plus personnel que l'ancien ; mais aussi, je l'espère, plus original. Toutefois, c'est très exactement un complément, et non un substitut du précédent. Au lecteur non spécialiste, je recommanderais donc de lire* The Constitution of Liberty *avant d'aborder la discussion plus détaillée, ou l'examen particulier des problèmes auxquels j'ai suggéré des solutions dans ces volumes. Leur but est d'expliquer pourquoi je persiste à considérer ce que l'on traite, depuis longtemps, de croyances désuètes comme grandement supérieur à toutes les doctrines opposées qui, récemment, ont été plus en faveur auprès du public.*

Il sera probablement clair pour le lecteur que tout le travail a été inspiré par une appréhension croissante devant la direction prise par l'ordre politique, dans les pays que l'on regardait jadis comme les plus évolués. Ma conviction grandissante, dont le livre donne les raisons, que ce dangereux glissement vers l'Etat totalitaire est rendu inévitable par certains vices de construction, profondément situés dans le type généralement accepté de gouvernement dit démocratique, m'a obligé à envisager attentivement des solutions de remplacement.

Je tiens à redire ici que je crois profondément aux principes de base de la démocratie en tant que la seule méthode encore connue pour rendre possibles des changements non violents ; je suis par conséquent très inquiet de voir combien la désillusion grandit chez ses partisans en tant que méthode *souhaitable de gouvernement — désillusion considérablement renforcée par l'abus de plus en plus fréquent du mot pour désigner de prétendues* finalités *de gouvernement. Quoi qu'il en soit, je suis chaque jour plus convaincu que nous allons vers une impasse dont les dirigeants politiques proposeront de nous arracher par des moyens désespérés.*

Lorsque le présent volume en arrive à suggérer une modification fondamentale dans la structure du pouvoir démocratique — modification que la plupart des gens aujourd'hui considéreront comme totalement impraticable — l'intention est de fournir une sorte de dispositif intellectuel de réserve, en vue du moment — peut-être pas très éloigné — où la déconfiture des institutions existantes deviendra manifeste ; mon espoir est qu'alors ces propositions indiqueront une

sortie possible de l'impasse. Ce devrait être le moyen de conserver ce qui est vraiment précieux dans la démocratie, tout en nous débarrassant de ses aspects contestables que la plupart des gens continuent à supporter uniquement parce qu'ils les croient inévitables.

*Ce plan provisionnel devrait être combiné avec celui que j'ai esquissé dans une publication précédente (*Denationalization of Money, 2e *édition par l'Institute of Economic Affairs, Londres, 1978), visant à retirer aux gouvernements leur monopole sur la manipulation de la masse monétaire, ce qui n'est pas moins nécessaire si nous voulons échapper au cauchemar de pouvoirs sans cesse plus envahissants. L'ensemble suggère la solution qui me semble possible. Je me tiendrai pour payé de mon effort, si j'ai persuadé quelques lecteurs que si la première expérience de liberté que nous avons tentée dans les temps modernes finissait par échouer, la cause n'en serait pas que la liberté soit un idéal impraticable ; ce serait parce que nous nous y sommes mal pris.*

Je suis sûr que le lecteur pardonnera un certain manque de système et quelques répétitions superflues, dans un exposé qui a été écrit et réécrit au long d'une quinzaine d'années, avec une phase prolongée d'ennuis de santé. J'en ai bien conscience, mais si je tentais dans ma quatre-vingtième année de refondre le tout, la tâche resterait probablement inachevée.

Dans la préface du premier volume, j'avais exprimé mes remerciements au Pr Edwin McClellan de l'Université de Chicago qui m'avait beaucoup aidé en révisant le style du manuscrit en l'état où il restait il y a sept ans. Tant de choses y ont été changées depuis, que je dois maintenant le décharger de toute responsabilité pour la version que je soumets au public aujourd'hui. Mais j'ai contracté une autre dette de reconnaissance envers le Pr Arthur Shenfield de Londres, qui a obligeamment examiné le texte du présent volume et rectifié de nombreux détails quant au fond aussi bien qu'à la forme, et envers Mrs. Charlotte Cubitt qui, dans la présentation dactylographiée, a encore poli le texte final. Je suis vivement obligé aussi envers Mrs. Vernelia Crawford, d'Irvington-on-Hudson, New York, qui a une fois encore mis en œuvre son talent confirmé et son esprit pénétrant, pour préparer l'index des matières couvrant les trois volumes, et que l'on trouvera en fin de celui-ci.

F. A. HAYEK, 1979.

12

OPINION MAJORITAIRE ET DÉMOCRATIE CONTEMPORAINE

> « *Mais la multitude (de l'Assemblée athénienne) cria qu'il serait monstrueux que le peuple se trouve empêché de faire ce qu'il souhaite, sans exception... Alors les Prytanes, pris de peur, consentirent à mettre la question à l'ordre du jour — sauf un seul d'entre eux, Socrate, fils de Sophronisque ; et celui-ci dit qu'en aucun cas il n'agirait sans respecter le droit* » (XÉNOPHON*).

La désillusion s'étend à propos de la démocratie

Lorsque les activités gouvernementales modernes produisent des résultats globaux que peu de gens avaient souhaités ou prévus, cela est communément regardé comme un aspect inévitable de la démocratie. Cependant, l'on ne peut guère prétendre que de tels aboutissements correspondent d'ordinaire aux désirs d'un groupe identifiable quelconque de citoyens. Il apparaît bien que le processus particulier que nous avons adopté en vue de constater ce que nous appelons la volonté populaire, entraîne des effets qui n'ont pas grand-chose à voir avec ce qui pourrait mériter l'appellation de « volonté commune » d'une quelconque fraction substantielle de la population.

Nous avons tellement l'habitude de considérer comme seul démocratique l'assemblage particulier d'institutions qui actuellement prévaut dans les démocraties occidentales, et dans lequel une majorité d'un corps législatif est *à la fois* chargée de confectionner les lois et de diriger le gouvernement, que ce système nous semble la seule forme possible de démocratie. En conséquence, nous ne prenons pas la peine de réfléchir au fait que ce système n'a pas seulement provoqué dans de nombreux cas des résultats que personne n'approuve, même dans les pays où *grosso modo* il a bien fonctionné, mais qu'il s'est montré totalement inapplicable dans la plupart des pays où ces institutions

démocratiques n'étaient pas endiguées par des traditions solides concernant les tâches qui conviennent à des assemblées représentatives. Parce que nous croyons à bon droit dans l'idéal de base de la démocratie, nous nous sentons d'ordinaire obligés de défendre les institutions particulières qui depuis longtemps passent pour sa traduction concrète, et que nous hésitons à critiquer de peur d'affaiblir le respect envers un idéal que nous souhaitons maintenir.

Néanmoins, il n'est plus possible de méconnaître que ces derniers temps, malgré la persistance d'une adhésion verbale et même de demandes de démocratisation plus étendue, il se soit élevé parmi les gens réfléchis une inquiétude croissante et de sérieuses alarmes quant aux résultats que le système engendre fréquemment[1]. Cela ne prend pas partout la forme du réalisme cynique caractéristique de certains politologues actuels qui considèrent la démocratie comme une forme parmi d'autres d'une bagarre inévitable où se décide « qui reçoit quoi, quand, et comment »[2]. Pourtant, l'on voit se répandre un sentiment de profonde déception et de doute sur l'avenir de la démocratie, et cela ne peut guère être contesté; c'est parce que l'on croit inévitables ces séries de conséquences déplorées par presque tous. Ce désenchantement a trouvé son expression il y a bien des années dans la célèbre assertion de Joseph Schumpeter, disant que le système fondé sur le marché libre a beau être le plus favorable à tous, il n'en est pas moins condamné irrémédiablement tandis que le socialisme, qui ne peut pourtant tenir ses promesses, s'instaurera inéluctablement[3].

Il semble que ce soit la destinée régulière de la démocratie, qu'après une première période glorieuse pendant laquelle on la comprend comme une sauvegarde de la liberté personnelle — et où elle l'assure effectivement parce qu'elle accepte les limitations posées par un *Nomos* supérieur à elle — la démocratie en vienne tôt ou tard à revendiquer le pouvoir de régler n'importe quelle question concrète selon la décision d'une majorité, sans égard au contenu de cette décision. C'est ce qui s'est produit dans la démocratie athénienne à la fin du Ve siècle avant J.-C., ainsi qu'il ressort de la fameuse affaire à laquelle se rapporte la citation en exergue du présent chapitre. Et au siècle suivant, Démosthène et d'autres protesteraient que « nos lois ne soient rien de mieux qu'autant de décrets; et même, vous constaterez que les lois à observer dans la confection des décrets sont postérieures aux décrets eux-mêmes »[4].

Aux temps modernes une évolution semblable a commencé lorsque le Parlement britannique revendiqua des pouvoirs souverains, c'est-à-dire illimités, et en 1766 rejeta explicitement l'idée que dans ses décisions circonstancielles il fût tenu de respecter aucune autre règle que celles posées par lui-même. Bien que pour un temps la tradition de la *Rule of Law* ait été assez forte pour empêcher de sérieux abus du pouvoir que le Parlement s'était arrogé, la suite des temps a montré là l'origine de la grande calamité qui atteint maintenant le gouvernement représentatif : car dès celui-ci instauré, toutes les limitations péniblement édifiées contre le pouvoir suprême au long de l'évolution vers la monarchie constitutionnelle ont été successivement démantelées comme désormais inutiles. Que cela ait en réalité constitué l'abandon du constitutionnalisme, qui consiste en la limitation de tout pouvoir par des principes permanents de gouvernement, Aristote l'avait déjà vu puisqu'il soutenait que « là où les lois ne sont pas souveraines, parce que les membres de la multitude sont souverains non comme individus mais collectivement..., une telle démocratie n'est en rien une constitution »[5]; et ce point a été de nouveau souligné par un auteur moderne qui parle de « constitutions qui sont si démocratiques qu'elles ne sont plus à proprement parler des constitutions »[6]. Voire, l'on nous dit maintenant que « la conception moderne de la démocratie est une forme de gouvernement dans laquelle aucune limitation n'est opposée au corps gouvernemental »[7] et, comme nous l'avons vu, certains ont déjà conclu que les constitutions sont une survivance périmée, qui n'a aucune place dans la conception moderne du pouvoir[8].

Le pouvoir illimité est la conséquence fatale de la forme établie de démocratie

Ce fut une illusion tragique que d'imaginer que l'adoption de procédures démocratiques permettait de se dispenser de toute autre limitation du pouvoir gouvernemental. L'on se persuada que le « contrôle du gouvernement » par la législature démocratiquement élue remplacerait efficacement les limitations traditionnelles[9], alors qu'en fait la nécessité de former des majorités pour soutenir des programmes de mesures favorisant des groupes spécifiés introduisait une nouvelle source d'arbitraire et de partialité, entraînant des résultats incompa-

tibles avec les principes moraux de la majorité. Comme nous le verrons, le résultat paradoxal est qu'un organisme représentatif possédant un pouvoir non limité se trouve dans l'incapacité de faire prévaloir des principes généraux qu'il approuve; en effet, dans un tel système, la majorité de l'assemblée représentative ne peut faire autrement, pour rester majorité, que de s'assurer le soutien de divers intérêts en leur attribuant des avantages particuliers.

Voilà comment, en même temps que les précieuses institutions du gouvernement représentatif, la Grande-Bretagne a donné au monde le pernicieux principe de la souveraineté parlementaire[10] selon lequel l'assemblée représentative détient non seulement l'autorité la plus haute, mais aussi une autorité illimitée. L'on pense quelquefois que ce deuxième caractère découle nécessairement du premier, mais il n'en est rien. Son pouvoir peut être borné, non par une autre « volonté » supérieure mais par le consentement du peuple, consentement sur lequel reposent tout pouvoir et la cohésion de l'Etat. Si ce consentement approuve seulement que soient posées et imposées des règles générales de juste conduite, et que personne ne reçoive pouvoir de contraindre sauf pour faire respecter ces règles (ou temporairement lorsque l'ordre se trouve violemment rompu par quelque cataclysme), même le pouvoir constitué le plus élevé peut se trouver limité.

En fait, la prétention du Parlement à la souveraineté signifia d'abord seulement qu'il ne reconnaissait aucune volonté au-dessus de lui; ce n'est que peu à peu que l'expression en vint à signifier qu'il pouvait faire n'importe quoi à son gré — mais l'un ne découle pas nécessairement de l'autre, parce que le consensus sur lequel repose l'unité de l'Etat (et par conséquent le pouvoir de chacun de ses organes) peut ne porter que sur les limites du pouvoir sans conférer un pouvoir positif d'action. C'est l'allégeance qui crée le pouvoir, et le pouvoir ainsi créé s'étend seulement au domaine que lui a consenti le peuple.

Parce que l'on a oublié cela, la souveraineté du droit a fini par être confondue avec la souveraineté du Parlement. Et alors que la conception de la suprématie du droit (son « règne », son « empire », sa « souveraineté ») présuppose un concept de la loi qui la définisse par les attributs des règles et non par leur source — aujourd'hui au contraire les législatures ne sont pas ainsi nommées parce qu'elles font

des lois, mais les lois sont ainsi nommées parce qu'elles émanent de législatures, quelles que soient la forme ou la matière de leurs résolutions[11].

Si l'on pouvait valablement soutenir que les institutions existantes mènent à des résultats qui ont été voulus ou approuvés par une majorité, l'adepte des principes de base de la démocratie devrait évidemment accepter ces institutions. Mais il y a de solides raisons de penser que ce que réalisent en fait ces institutions est le produit, en grande partie non voulu, de la mécanique particulière établie en vue de constater ce que nous croyons être la volonté de la majorité, et non le résultat d'une décision délibérée de la majorité ou de qui que ce soit d'autre.

Il semble que partout où les institutions démocratiques ont cessé d'être contenues par la tradition de suprématie du droit, elles aient conduit non seulement à la « démocratie totalitaire » mais, au bout d'un temps, à une « dictature plébiscitaire »[12]. Cela devrait nous faire assurément comprendre que ce qui est précieux à posséder n'est pas un certain assemblage d'institutions certes faciles à imiter, mais quelques traditions moins tangibles; et que la dégénérescence de ces institutions peut même être inévitable, partout où la logique intrinsèque de la machinerie n'est pas bloquée à temps par la prépondérance des conceptions que l'on se fait en général de la justice.

Ne peut-on penser qu'en vérité, comme il a été bien dit, « croire en la démocratie implique que l'on croie d'abord à des choses plus hautes que la démocratie »[13]. Il doit bien y avoir une voie ouverte au peuple pour maintenir un gouvernement démocratique, autre que de remettre un pouvoir illimité à un groupe de représentants élus dont les décisions sont forcément orientées par les exigences d'un processus de marchandage, au cours duquel ils achètent le vote d'un nombre suffisant d'électeurs pour soutenir dans leur assemblée un groupe organisé capable de réunir plus de voix que le reste ?

Le contenu véritable de l'idéal démocratique

Bien qu'un amas considérable de sottises aient été dites, et le soient encore, à propos de la démocratie et des bienfaits que procurerait son extension à d'autres domaines, je suis profondément impressionné par le rapide déclin de son prestige. Ce discrédit accéléré de la

démocratie dans les esprits critiques devrait inquiéter même ceux qui n'ont jamais partagé l'enthousiasme démesuré et aveugle qu'elle inspirait encore il y a peu, et qui faisait appeler « démocratique » presque tout ce que l'on trouvait de bon en politique. Sans doute selon le sort commun des appellations exprimant un idéal politique, celle de « démocratie » a été employée pour évoquer bien des choses sans rapport avec le sens primitif du mot ; et maintenant on l'emploie, souvent, là où l'on veut réellement dire : égalité.

A strictement parler, le terme se rapporte à une méthode ou procédure pour déterminer des décisions de gouvernement ; il ne se réfère ni à quelque bien substantiel ou quelque objectif de gouvernement (tel qu'une certaine égalité matérielle), ni à une méthode rationnellement applicable à des organisations autres que gouvernementales (telles que les établissements culturels, médicaux, militaires ou commerciaux). Ce sont là deux sortes d'abus du mot « démocratie », qui le privent de tout sens précis[14].

Mais même si une analyse parfaitement lucide et impartiale nous fait regarder la démocratie, simplement, comme une convention rendant possible un changement pacifique de détenteurs du pouvoir[15], nous devrions admettre que c'est là un idéal digne d'être défendu à l'extrême ; en effet, c'est notre unique protection (même si dans sa forme actuelle elle n'est pas à toute épreuve) contre la tyrannie. Bien que la démocratie ne soit pas en elle-même la liberté — sauf pour ce collectif mal définissable, la majorité du « peuple » — c'est l'une de ses plus importantes sauvegardes. En tant que la seule méthode connue jusqu'ici pour changer sans heurts de gouvernements, la démocratie fait partie des valeurs suprêmes encore que négatives ; elle est comparable aux précautions sanitaires contre la peste, dont nous avons à peine conscience lorsqu'elles sont effectivement appliquées, mais dont l'absence peut être mortelle.

Le principe n'autorisant le recours à la contrainte que pour assurer l'application de règles de conduite approuvées par presque tous, ou au moins par une majorité, semble bien être la condition essentielle pour empêcher l'arbitraire et donc fonder la liberté. C'est ce principe qui a rendu possibles la coexistence paisible des hommes dans la Société élargie, et le changement sans violence des dirigeants du pouvoir organisé. Mais ni du fait que dans tous les cas où une action collective est nécessaire, elle doit être guidée par l'opinion de la majorité, ni du

fait que nul pouvoir de contraindre n'est légitime s'il n'est guidé par un principe approuvé au moins par une majorité, il ne faut déduire que le pouvoir de la majorité doit être illimité; l'on ne peut même affirmer qu'il y ait un moyen réel de constater à propos de tous les sujets imaginables ce que l'on appelle la volonté de la majorité. Il est clair que nous avons involontairement créé une machinerie permettant de couvrir de l'autorité d'une prétendue majorité des mesures qui ne sont pas effectivement désirées par une majorité et qui, même, peuvent être désapprouvées par la majorité; de sorte que cette machinerie produit une masse de mesures qui n'est souhaitée par personne, et ne pourrait être approuvée dans son ensemble par aucun esprit rationnel car elle est intrinsèquement contradictoire.

Si tout pouvoir coercitif doit être fondé sur l'opinion de la majorité, il doit aussi ne pas aller au-delà de ce que la majorité peut vraiment admettre. Cela n'implique pas qu'il faille une approbation spéciale de la majorité à propos de chaque acte particulier du gouvernement. Une telle exigence serait manifestement irréalisable dans une société complexe moderne lorsqu'il s'agit de la direction courante des rouages de la machinerie gouvernementale, c'est-à-dire des décisions à prendre au jour le jour quant à l'emploi des ressources mises à la disposition du gouvernement. Mais la règle énoncée signifie effectivement, d'une part que l'individu ne doit être tenu d'obéir qu'aux ordres découlant nécessairement des principes généraux admis par la majorité; et d'autre part que le pouvoir des représentants de la majorité doit être inconditionnel en ce qui constitue l'administration des moyens placés à leur disposition.

La justification ultime pour l'attribution d'un pouvoir de contraindre est qu'un tel pouvoir est indispensable au maintien d'un ordre viable, ce qui fait que tout le monde a intérêt à ce que ce pouvoir existe. Mais cette justification ne porte pas plus loin que le besoin sur lequel elle se fonde. Il n'y a manifestement nul besoin que quelqu'un, même pas la majorité, exerce un pouvoir sur toutes les activités et circonstances survenant dans la société.

Il semble n'y avoir qu'un faible écart entre l'opinion que *seul* doit être obligatoire pour tous ce que la majorité approuve, et l'opinion que *tout* ce que la majorité approuve doit avoir cette force. Et pourtant, la transition fait passer d'une conception du pouvoir à une autre conception entièrement différente; de la conception qui confère au

gouvernement des attributions limitées, nécessaires pour que se forme un ordre spontané, à la conception selon laquelle ses pouvoirs n'ont pas de bornes; c'est passer d'un système où, par des procédures reconnues, nous décidons de la façon dont certaines affaires doivent être réglées, à un système où un certain groupe de gens peuvent déclarer à leur gré que telle affaire est d'intérêt commun et, par ce motif, en décider selon les mêmes procédures. Alors que la première conception se réfère à des décisions nécessairement communes, requises pour que soient sauvegardés la paix et l'ordre, la seconde conception permet à certaines sections de la population de décider de toutes choses, et devient facilement prétexte à oppression.

Il n'y a pourtant pas plus de raison de croire, s'agissant d'une majorité, que le fait par ses membres de désirer quelque chose soit l'expression de leur sens de la justice, qu'il n'y a de raison de penser cela s'agissant d'individus isolés. Dans ce dernier cas, nous savons bien que leur sens de la justice peut aisément être dominé par leur désir d'obtenir quelque chose. Mais comme individus, nous avons généralement été éduqués à maîtriser nos désirs illégitimes, même s'il faut parfois nous y ramener d'autorité. La civilisation repose largement sur le fait que les individus ont appris à refréner leurs convoitises et à se conformer à des règles de conduite généralement admises. En revanche, les majorités n'ont pas été éduquées en ce sens, parce qu'elles ne sont pas obligées d'obéir à des règles.

Que ne ferions-nous pas, tous tant que nous sommes, si nous étions sincèrement convaincus que lorsque nous désirons effectuer un certain acte cela prouve que cet acte sera juste ? Le résultat n'est pas différent lorsque les gens sont persuadés que l'accord de la majorité sur les avantages d'une certaine mesure prouve que cette mesure est juste. Lorsque l'on enseigne aux gens qu'est nécessairement juste ce sur quoi ils sont d'accord, ils s'habituent rapidement à ne pas mettre la chose en doute. Or, l'idée que tout ce sur quoi une majorité peut convenir est juste par définition a, pendant plusieurs générations, été inculquée à l'opinion populaire. Devons-nous alors nous étonner si, dans cette même conviction, les assemblées représentatives d'aujourd'hui ont complètement cessé, devant des circonstances concrètes, de se poser la question[16] ?

Alors que l'accord d'un grand nombre de gens quant à la justice d'une *règle* particulière peut certes constituer un bon indice de sa

conformité avec la justice (sans pourtant en être un test infaillible), c'est vider de toute signification l'idée de justice que de définir comme juste toute *mesure* quelconque qu'approuve une majorité. Un tel non-sens n'est soutenable que dans l'optique du positivisme juridique selon lequel il n'existe pas de critère objectif de la justice (ou plutôt d'injustice, voir ci-dessus au chapitre 8). Il y a une grande différence entre ce qu'une majorité peut décider sur une affaire particulière, et le principe général afférent à cette affaire que cette même majorité consentirait probablement à admettre comme valable si la question était soulevée.

C'est justement ce qui se passerait entre individus. Il est donc grand besoin qu'une majorité aussi soit astreinte à prouver qu'elle est bien convaincue que ce qu'elle décide est juste, en *s'engageant* à appliquer constamment les règles d'après lesquelles elle agit dans ce cas particulier; et que son pouvoir de contrainte soit limité à rendre obligatoires les seules règles auxquelles elle est disposée à adhérer dorénavant.

L'idée que la volonté de la majorité concernant des cas particuliers détermine ce qui est juste conduit à considérer que la majorité ne peut être taxée d'arbitraire — et c'est là une vue aujourd'hui tenue pour évidente par elle-même. Or cette conclusion ne s'impose que si l'on se conforme à l'interprétation courante de la démocratie (et à la jurisprudence positiviste qui en est le fondement) ; dans cette optique, le critère de la justice n'est pas la concordance avec une règle que les gens admettent, mais la source d'où émane la décision, et par conséquent l'on définit arbitrairement l'arbitraire comme ce qui n'est pas le produit d'une procédure démocratique. Mais le véritable sens du mot « arbitraire » est qu'il s'agit d'une action déterminée par une volonté que n'arrête aucune règle générale — et que cette volonté soit celle d'un seul ou d'une majorité ne fait aucune différence.

Ce n'est donc pas l'assentiment donné par une majorité à une action particulière, ni même sa conformité avec une constitution qui peuvent constituer la preuve que les membres de l'assemblée estiment juste ce qu'ils décident : c'est seulement leur assentiment à l'application généralisée de la règle prescrivant l'action considérée. Mais aujourd'hui, en fait, l'on ne demande même pas à la majorité si elle regarde comme juste une décision particulière; ses membres mêmes ne pourraient personnellement s'assurer que le principe impli-

cite dans cette décision sera aussi appliqué dans toutes les circonstances analogues. Comme aucune décision d'un organe représentatif ne le lie pour l'avenir, aucune règle générale ne l'oblige dans ses diverses mesures actuelles.

Faiblesse d'une assemblée élue avec des pouvoirs illimités

Le nœud du problème réside en ceci : le vote sur des règles applicables à tous, et le vote sur des mesures qui n'affectent directement que quelques-uns, ont un caractère complètement différent. Des votes sur ce qui concerne tout le monde, comme les règles générales de juste conduite, s'appuient sur une opinion forte et durable; tandis que lorsqu'il s'agit de voter des mesures particulières qui avantageront des inconnus (et souvent au détriment d'autres inconnus), tout en sachant généralement que de toute façon ces avantages seront distribués en puisant dans la bourse commune, tout ce que celui qui vote peut faire est d'orienter la dépense dans la direction qu'il préfère. Un tel système ne peut qu'engendrer les résultats les plus paradoxaux dans une Société ouverte, si pratique qu'il puisse être lorsqu'il s'agit de régler des affaires locales où chacun a des problèmes une connaissance familière; car le nombre et la complexité des tâches d'administration d'une Grande Société excèdent de très loin la portée des remèdes à l'ignorance des individus, que représente une meilleure information mise à la disposition des électeurs et des élus[17].

La théorie classique du gouvernement représentatif posait en principe que les députés,

> là où ils ne font point de lois sans qu'eux-mêmes et leur postérité doivent y être soumis; où ils ne peuvent distribuer d'argent sans qu'ils aient à en payer leur part; où ils ne peuvent rien faire de mal sans que cela retombe sur leur tête en même temps que sur leurs concitoyens; leurs mandants peuvent alors en attendre de bonnes lois, peu de méfaits, et une grande frugalité[18].

Mais les électeurs d'une « législature » dont les membres sont principalement préoccupés de gagner et retenir les votes de groupes particuliers en leur procurant des avantages spéciaux, ces électeurs se soucieront fort peu de ce que d'autres recevront et ne penseront qu'à ce qu'ils peuvent eux-mêmes obtenir dans le marchandage. Ils ne

consentiront normalement à ce que quelque chose soit donné à d'autres, et habituellement aux dépens de groupes tiers, que moyennant qu'on satisfasse à leurs propres souhaits, sans réfléchir un seul instant pour juger si ces demandes diverses sont justifiées. Chaque groupe sera prêt à consentir même des avantages inéquitables à d'autres groupes, aux frais de la collectivité, si telle est la condition pour que les autres consentent à ce que ce groupe a appris à considérer comme son droit. Le résultat de ce processus ne reflétera l'opinion de personne sur ce qui est juste, et ne correspondra à aucun principe; il ne sera pas fondé sur un jugement de mérite mais sur l'opportunisme politique. Son objet principal ne peut que devenir le partage de fonds extorqués à une minorité.

Que tel soit l'inévitable aboutissement des opérations d'une législature « interventionniste » à pouvoirs illimités, c'est ce qu'avaient prévu les plus anciens théoriciens de la démocratie représentative[19]. Qui donc soutiendrait que de nos jours les législatures démocratiques ont accordé tant de subventions, de privilèges et autres avantages dont profitent de nombreux intérêts particuliers, parce que les représentants élus ont estimé que leurs demandes étaient justes ? Que *A* soit protégé contre les importations à bon marché, que *B* le soit contre la sous-enchère d'un travailleur moins qualifié, *C* contre une baisse de salaires, et *D* contre la perte de son emploi, ne relève pas de l'intérêt général malgré tout ce qu'affirment les avocats de mesures de ce genre. Et ce n'est pas principalement parce que les représentants sont convaincus que de telles protections sont d'intérêt général, qu'ils appuient ceux qui les demandent; c'est parce qu'ils ont besoin de l'appui de ces derniers pour leurs *propres* revendications. La création du mythe de la « justice sociale » que nous avons examiné dans le volume précédent est largement le produit de cette machinerie démocratique particulière, parce qu'elle pousse les élus à inventer une justification morale pour les avantages qu'ils confèrent à des intérêts particuliers.

En fait, les gens en viennent souvent à penser sincèrement qu'il doit être juste, en un sens, que la majorité concède régulièrement des avantages à certains groupes — comme si cela avait quelque chose à voir avec la justice (ou avec une vue morale quelconque) — que tout parti désireux d'être soutenu par une majorité doive promettre des faveurs spéciales à tel ou tel groupe (comme l'agriculture ou la paysan-

nerie) ou des privilèges légaux aux syndicats, dont les votes peuvent faire basculer le rapport des forces politiques. Dans le système actuel, chaque petit groupe d'intérêts organisés peut faire admettre ses revendications, non en persuadant une majorité que cela est juste ou équitable, mais en menaçant de retirer son appui au noyau de personnalités sympathisantes qui en ont besoin pour former une majorité.

Bien qu'une propagande habile puisse avoir à l'occasion ému quelques cœurs tendres en faveur de certains groupes, et bien qu'il soit évidemment utile aux législateurs de proclamer qu'ils ont été poussés par des considérations de justice, il est certain que le produit fabriqué par la mécanique des votes et que nous appelons volonté de la majorité ne correspond absolument pas à une opinion de la majorité sur ce qui est juste ou non.

Une assemblée qui a le pouvoir de voter des faveurs à des groupes particuliers devient forcément un cadre où les marchés et compromis au sein de la majorité — et non pas un assentiment positif sur les mérites des diverses revendications — entraîneront la décision[20]. La prétendue « volonté de la majorité » élaborée dans ce processus de marchandages n'est rien de plus qu'une entente pour favoriser ses clientèles au détriment du reste. Le discrédit de « la politique » parmi les simples citoyens est dû à la constatation de ce fait, que les politiques poursuivies sont largement déterminées par des séries de trocs avec des groupes d'intérêts organisés.

Assurément, pour l'idéaliste sincère qui pense que le politicien devrait se préoccuper uniquement du bien commun, la réalité de cette pratique consistant à apaiser à tour de rôle des groupes d'intérêts en leur lançant des amuse-gueule ou des cadeaux plus substantiels ne peut qu'apparaître comme de la corruption pure et simple. Et c'est bien à cela que se ramène le fait qu'un gouvernement de majorité ne produit pas ce que veut la majorité, mais ce que chaque fraction composante de la majorité doit concéder aux autres pour obtenir leur appui à ce qu'elle-même désire.

Il est exact que c'est là un lieu commun de la vie quotidienne, et que le politicien expérimenté a simplement pitié de l'idéaliste assez naïf pour condamner cette réalité et penser qu'on pourrait l'éviter si seulement les gens étaient plus honnêtes. Mais si c'est là de la naïveté, c'est en raison des institutions existantes, et il ne faut pas prendre ces mœurs comme un attribut inévitable de tout système de

gouvernement représentatif ou démocratique, comme une corruption inhérente à laquelle ne peut échapper l'homme le plus moral et le plus probe. Nous ne sommes pas là en présence d'un attribut nécessaire de toute organisation du pouvoir de type représentatif ou démocratique, mais d'un résultat nécessaire de tout gouvernement à pouvoirs illimités, à la fois omnipotent et dépendant du soutien de groupes nombreux.

Seul le gouvernement limité peut être un gouvernement honnête parce qu'il n'existe (ni ne peut exister) de règles morales générales quant à l'attribution d'avantages particuliers — comme l'a exprimé Kant, parce que « le bien-être n'a pas de principe mais dépend de l'objet matériel de la volonté, et par conséquent n'est pas susceptible de refléter un principe général »[21]. Ce n'est pas la démocratie, ni le gouvernement représentatif proprement dits, qui sont nécessairement corrompus ; ils sont rendus tels par l'institution que nous avons choisie, d'une « législature » unique et omnipotente.

Cette dernière est à la fois corrompue et faible : incapable de résister à la pression des groupes composant la majorité gouvernante, laquelle *doit faire tout son possible* afin de satisfaire les groupes dont le soutien lui est indispensable, si dommageables que de telles mesures puissent être au reste de la population — aussi longtemps du moins que le dommage n'est pas trop flagrant, ou que les groupes lésés ne sont pas trop populaires. Tout en étant immensément et oppressivement puissante, capable de briser toute résistance d'une minorité, elle est totalement incapable de poursuivre une ligne de conduite constante zigzaguant comme un rouleau compresseur conduit par un ivrogne. S'il n'existe aucune autorité judiciaire supérieure, qui puisse empêcher la législature de conférer des privilèges à des groupes particuliers, il n'y a aucune limite au chantage qu'ils peuvent exercer sur le gouvernement. Si un gouvernement a le pouvoir de ratifier leurs exigences, il devient leur esclave — ce fut le cas en Grande-Bretagne, où ils bloquèrent toute politique susceptible de tirer le pays de son déclin économique.

Pour que le gouvernement soit assez puissant pour maintenir l'ordre et la justice, nous devons retirer aux politiciens la corne d'abondance dont la possession leur fait croire qu'ils ont le moyen et le devoir « d'écarter toute source de mécontentement »[22]. Malheureusement, toute adaptation devenue nécessaire du fait de circonstances

changées provoque forcément des mécontentements étendus, et ce qui sera surtout demandé aux politiciens sera de faire en sorte que ces changements indésirés soient épargnés aux individus.

Un bizarre effet de cette situation, où la concession d'avantages spéciaux est guidée non par une opinion générale sur ce qui est juste, mais par ce qui est « politiquement nécessaire », est de donner aisément naissance à des idées fausses d'un certain genre : si un groupe est régulièrement favorisé parce qu'il est en mesure de renverser l'équilibre électoral, le mythe se répandra que tout le monde convient qu'il le mérite. N'est-il pas absurde, si les agriculteurs ou les petits entrepreneurs, ou les employés municipaux obtiennent régulièrement ce qu'ils demandent, d'en conclure que leurs prétentions sont justes, alors qu'en réalité les choses se passent de la sorte parce que sans l'appui d'une fraction importante de ces catégories socioprofessionnelles aucun gouvernement ne pourrait avoir une majorité ?

Et pourtant il y a visiblement un paradoxal retournement de ce que postule la théorie démocratique : la majorité n'est pas guidée par ce que l'on croit juste généralement, mais en revanche ce qui lui paraît nécessaire pour maintenir sa cohésion est généralement considéré comme juste. L'on persiste à croire que l'assentiment de la majorité est la preuve qu'une mesure est juste, bien que la plupart des membres de la majorité ne donnent leur assentiment qu'en guise de prix pour leur obtention de leurs propres revendications sectorielles.

Les choses tendent à être regardées comme « socialement justes » du simple fait qu'elles se passent ainsi d'habitude, et non parce que quiconque, en dehors des intéressés, les tiendrait pour justes en elles-mêmes. Mais la nécessité de courtiser constamment des groupes d'appoint produit à la longue des références morales purement contingentes : souvent les gens sont amenés à croire que les groupes sociaux particulièrement bien traités sont particulièrement méritants, simplement parce qu'ils sont constamment sélectionnés pour bénéficier de mesures particulières. Assez souvent l'on entend l'argument que « toutes les démocraties modernes ont estimé nécessaire » de faire ceci ou cela, avancé comme preuve de la désirabilité d'une mesure au lieu de n'être que l'aveugle résultat d'un certain mécanisme.

Ainsi la machinerie existante du pouvoir démocratique illimité engendre un nouveau code de pseudo-morale « démocratique », artificiellement inculqué par un processus qui fait croire aux gens

qu'est « socialement juste » ce qui est fait régulièrement par les démocraties, ou ce qu'un emploi astucieux de la mécanique en question permet d'extorquer de gouvernements démocratiques. De plus en plus de gens se rendent compte que, le nombre ne cessant d'augmenter des revenus déterminés par le pouvoir politique, cela conduira à toujours davantage de demandes de la part de groupes dont la situation est laissée exposée aux forces du marché, et qui voudront être eux aussi assurés d'obtenir ce qu'ils estiment mériter. Chaque fois que le revenu d'un certain groupe se trouve relevé par l'action du pouvoir, un motif légitime est fourni à d'autres groupes pour réclamer un traitement analogue. A la base de la plupart des revendications de « justice sociale », il y a simplement les attentes semées dans l'esprit des multitudes par les générosités des législatures envers certains groupes, qui poussent les autres à demander d'être traités de même.

Les coalitions d'intérêts organisés et l'appareil de para-gouvernement

Jusqu'ici, nous n'avons examiné la tendance de nos institutions démocratiques actuelles que dans la mesure où elle est déterminée par la nécessité de séduire l'individu qui vote par la promesse de faveurs spéciales pour son groupe. Nous n'avons pas pris en ligne de compte un facteur qui accentue grandement l'influence de certains intérêts particuliers : leur aptitude à s'organiser et à agir en tant que groupe de pression durablement constitué[23]. Ce facteur a pour effet que les divers partis politiques ne sont pas unis par des principes, mais simplement par des coalitions d'intérêts dans lesquelles les objectifs des groupes de pression doués pour l'organisation ont beaucoup plus de poids que ceux des catégories qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas susceptibles d'organisation effective[24].

Cette influence accrue des groupes organisables accentue la distorsion dans la distribution des faveurs, et l'écarte encore de ce qu'exigerait une politique efficace, ou un quelconque principe d'équité. Le résultat est une répartition des revenus principalement modelée par le pouvoir politique. La politique des revenus préconisée aujourd'hui comme moyen de combattre l'inflation est largement inspirée par l'idée démentielle d'attribuer aux détenteurs de ce pouvoir la tâche de régler en totalité la répartition des avantages matériels[25].

C'est en partie à cette tendance qu'il faut imputer la croissance, de nos jours, d'un énorme appareil de para-gouvernement, extrêmement dispendieux, composé d'organisations patronales, de syndicats et de groupements professionnels, constitués avec l'objectif primordial de drainer en faveur de leurs membres le plus possible du flux des faveurs gouvernementales. L'on est arrivé à considérer cela comme nécessaire et inévitable, mais ce para-gouvernement ne s'est constitué qu'en réaction à l'avènement (ou en partie comme défense contre le rique d'être défavorisés) d'un système où un gouvernement majoritaire à pouvoir illimité se trouve de plus en plus contraint de maintenir sa majorité en achetant le soutien de certains petits groupes.

Dans de telles conditions, les partis politiques deviennent en fait à peine différents de coalitions d'intérêts organisés, dont l'action est déterminée par la logique interne de leurs mécanismes plutôt que par quelque principe général ou quelque idéal partagé par leurs membres. A l'exception de quelques courants idéologiques occidentaux incarnés par des partis rejetant le système actuellement en place dans leur pays et visant à le remplacer par quelque utopie qui plaît à leur imagination, il serait en vérité bien difficile de discerner dans les programmes des grands partis quels qu'ils soient — et plus encore dans leurs actions — une conception cohérente du genre d'ordre social que leurs électeurs souhaitent dans leur ensemble. Tous ces partis tendent, même si ce n'est pas leur but avoué, à user de leur pouvoir pour imposer à la société une structure de leur choix, c'est-à-dire une forme de socialisme ou une autre; ils ne se soucient guère de créer les conditions dans lesquelles la société pourrait graduellement obtenir une meilleure harmonisation de ses composantes[26].

La fatalité de cette déviation dans un système où la législature est omnipotente se voit clairement si nous recherchons comment peut se former une majorité unie sur une action commune et capable de diriger la politique concrète quotidienne. L'idéal originel de la démocratie était basé sur l'existence virtuelle d'une communauté d'opinion sur ce qui est bien, entre la plupart des citoyens. Mais une communauté d'opinion sur les valeurs primordiales ne suffit pas pour déterminer un programme d'action gouvernementale concrète. Le programme proprement dit, nécessaire pour réunir un corps de partisans d'un gouvernement, ou pour maintenir uni un tel parti, est forcément basé sur quelque agrégat d'intérêts divers, qui ne peut être réalisé

que par un processus de concessions mutuelles et de compromis. Il ne traduira pas un désir commun quant aux résultats concrets à poursuivre; et comme il doit tenir compte des ressources matérielles mises à la disposition du gouvernement et les affecter à des tâches particulières, ce programme sera généralement bâti sur l'assentiment des divers groupes quant à l'attribution de certains services à l'un, en échange d'autres services assurés aux autres.

Ce serait une simple fiction que de décrire un programme ainsi arrêté dans le donnant-donnant d'une démocratie, comme exprimant en quelque sens que ce soit l'opinion commune de la majorité. En fait, personne peut-être ne désire, ou même n'approuve, tout ce que contient un tel programme; il contiendra souvent des éléments de caractère si contradictoire, que nul individu réfléchi ne pourrait les souhaiter tous à la fois. A considérer comment l'accord peut se faire sur cet ensemble d'actions en commun, il faudrait un miracle pour que le résultat soit autre chose qu'un conglomérat des desiderata distincts et incohérents des nombreux individus et groupes différents. Sur beaucoup de points inclus dans le programme, la plupart des électeurs (et de nombreux élus dans l'assemblée représentative) n'auront aucune opinion, parce qu'ils ignorent tout des circonstances impliquées. Sur des points encore plus nombreux, ils seront indifférents ou même hostiles, mais prêts à donner leur consentement en échange de la satisfaction de leurs propres désirs. Pour la plupart des individus, le choix entre des programmes de parti sera donc essentiellement un choix entre des maux, à savoir entre ce que leur coûtera tel lot, ou tel autre, d'avantages destinés à autrui.

Le caractère purement additif de ce genre de programmes d'action gouvernementale ressort tout à fait nettement si nous considérons le problème tel qu'il se pose au chef d'un parti. Il peut avoir quelque objectif principal qui lui tienne à cœur. Mais quoi qu'il se propose comme objectif ultime, il lui est nécessaire d'obtenir le pouvoir. Dans ce but, il a besoin du soutien d'une majorité qu'il ne peut rassembler qu'en y enrôlant des gens peu intéressés à ce que lui-même souhaite réaliser. Pour recruter assez de partisans, il devra donc offrir des motifs concrets d'adhésion à un nombre suffisant d'intérêts particuliers, c'est-à-dire leur faire des promesses qui les feront rejoindre la majorité potentielle en faveur de son programme.

L'accord sur lequel est fondé un tel programme d'action du pou-

voir est quelque chose de très différent de cette opinion commune d'une majorité dont on espérait qu'elle serait la force déterminante dans une démocratie. Et l'on ne peut non plus assimiler ce genre de marchandage à la sorte de compromis inévitable lorsque des individus s'opposent et qu'il faut les amener à quelque moyen terme qui ne satisfait pleinement personne. Une série de pactes par lesquels les prétentions d'un groupe sont satisfaites en échange de la satisfaction d'autres groupes (et fréquemment aux dépens d'un tiers qui n'est pas consulté) peut fixer des objectifs pour l'action concertée d'une coalition, elle ne signifie pas l'approbation populaire du résultat global. Les conséquences effectives peuvent être tout à fait contraires à des principes que les divers membres de la majorité auraient approuvés s'il leur avait été donné une occasion de voter à ce sujet.

Cette domination exercée sur le gouvernement par des coalitions d'intérêts organisés (ces « néfastes conspirations », comme on les appela lorsqu'on commença à remarquer leur influence) est d'ordinaire considérée par le public comme un abus, voire comme une sorte de corruption. C'est pourtant le résultat inévitable d'un système dans lequel le gouvernement a le pouvoir illimité de décider toute mesure qu'il juge nécessaire pour répondre aux desiderata de ses partisans. Un tel gouvernement ne pourrait refuser d'exercer ses pouvoirs tout en conservant l'appui d'une majorité. Nous n'avons pas le droit de blâmer les politiciens de faire ce à quoi les oblige la situation où nous les avons placés. Nous avons créé ces conditions dont tout le monde sait qu'elles confèrent à la majorité le pouvoir de donner à toute catégorie de la population de son choix ce qu'elle lui demande. Mais un gouvernement investi de tels pouvoirs illimités ne peut rester en fonctions qu'en donnant satifaction à un nombre suffisant de groupes de pression pour s'assurer le soutien d'une majorité.

Le gouvernement, au sens étroit d'administration des ressources spéciales rassemblées en vue de répondre aux besoins collectifs, présentera toujours plus ou moins ce caractère. Sa tâche est d'assigner à divers groupes des avantages spécifiés, ce qui est tout à fait distinct de la législation proprement dite. Ce point faible est relativement sans gravité aussi longtemps que le gouvernement est cantonné dans la mission de décider de l'emploi d'un montant déterminé de ressources, en observant des règles qu'il ne peut modifier (et en particulier

lorsque, comme dans le cas d'un gouvernement local, les gens peuvent se soustraire à l'exploitation en « votant avec leurs pieds »).

Le défaut revêt en revanche des dimensions alarmantes quand le gouvernement et la confection des lois se trouvent confondus, et que les personnes qui administrent les fonds du gouvernement sont les mêmes qui fixent le volume total des ressources dont il aura le droit de disposer. Placer les gens qui devraient définir ce qui est juste, dans une position où ils ne peuvent se maintenir qu'en accédant aux demandes de leurs partisans, c'est leur livrer toutes les ressources de la société pour réaliser n'importe qu'elle opération qui leur paraîtra nécessaire en vue de garder le pouvoir.

Si les administrateurs élus d'une certaine portion de ces ressources étaient régis par une loi qu'ils ne puissent changer, ils auraient encore à s'en servir de façon à satisfaire leurs partisans, mais ne pourraient être poussés dans cette voie au-delà de ce qui peut être fait sans empiéter sur la liberté individuelle. Mais s'ils sont en même temps les auteurs des règles de conduite les concernant, ils seront tentés d'user de leur pouvoir pour manipuler, au mieux des intérêts de leurs électeurs, non seulement les fonds affectés au gouvernement, mais toutes les ressources de la société, y compris les individus.

Nous ne pouvons empêcher le gouvernement de servir des intérêts particuliers qu'en lui retirant le pouvoir d'employer la contrainte dans cette intention; autrement dit, nous ne pouvons borner l'influence des intérêts organisés qu'en limitant les pouvoirs du gouvernement. Un système dans lequel les hommes politiques croient qu'il est de leur devoir, et en leur pouvoir, d'écarter toutes les sources de mécontentement[27], conduit forcément à une complète manipulation des affaires des individus par les politiciens. Si ce pouvoir n'a pas de limites, il sera inévitablement utilisé au service d'intérêts particuliers, et incitera tous les intérêts organisables à se structurer de façon à exercer une pression sur le gouvernement.

La seule défense qu'un homme politique puisse opposer à de telles pressions, est de pouvoir invoquer un principe établi qui l'empêche de céder, et qu'il n'a aucun moyen de modifier. Aucun système où ceux qui déterminent l'emploi des ressources du gouvernement ne sont pas tenus par des règles inaltérables ne peut échapper à cet aboutissement : devenir l'instrument des intérêts organisés.

L'accord sur des règles générales et l'accord sur des mesures particulières

Nous avons à maintes reprises souligné que dans la Société élargie personne ne peut avoir de pleine connaissance, ni d'opinion quelconque, quant à la totalité des faits concrets qui peuvent devenir l'objet de décisions gouvernementales. Chaque membre d'une telle société ne peut connaître qu'une petite partie de la vaste structure de relations qui la constitue; mais ses désirs concernant la configuration du secteur auquel il appartient, dans ce complexe total, seront inévitablement en conflit avec les désirs d'autres gens. Personne ne pouvant tout savoir, les aspirations des individus se heurteront à travers leurs conséquences et il faudra les concilier pour qu'un consensus soit réalisable.

Le *gouvernement* démocratique (en tant que distinct de la législation démocratique) implique que le consentement des individus s'étende bien au-delà des faits particuliers dont ils peuvent avoir connaissance; or ils n'accepteront de renoncer à ce qu'ils désirent personnellement que s'ils ont été amenés à admettre certaines règles générales, qui guident toutes les mesures particulières et que même la majorité respectera. L'on semble avoir largement oublié de nos jours que dans de telles situations le conflit ne peut être évité que par l'accord sur des règles générales, alors que si l'accord sur tous les détails était requis les conflits seraient sans issue.

Dans une société ouverte, l'accord vraiment général, ou même un véritable accord au sein d'une majorité, s'étend rarement plus loin qu'à des principes généraux peu nombreux; et il ne peut être maintenu en ce qui concerne des mesures particulières que si elles peuvent être connues de la plupart des membres de cette société[28]. Qui plus est, une telle société ne réalisera un ordre global cohérent et intégré, que si elle se plie à des règles générales dans ses décisions particulières, et ne permet pas même à la majorité de transgresser ces règles, à moins que la majorité s'engage à observer une règle nouvelle et à l'appliquer dorénavant sans exception.

Nous avons vu précédemment que l'adhésion constante à des règles est dans une certaine mesure nécessaire même à l'individu personnellement, s'il s'efforce de mettre de l'ordre dans un ensemble d'actions qu'il ne peut connaître d'avance en détail. Cela est encore plus néces-

saire là où une série de décisions échelonnées seront prises par différents groupes de gens concernant des aspects distincts de l'ensemble. Des votes successifs sur des problèmes particuliers pris dans de telles conditions n'auraient guère de chance de produire un résultat d'ensemble que chacun approuverait, à moins que tous ces votes aient été guidés par les mêmes règles générales.

Ce fut en grande partie parce que l'on se rendait compte des piètres résultats des procédures de décision démocratiques, que l'on en vint à souhaiter un plan global par lequel l'action gouvernementale serait décidée pour une longue période à venir. Mais cela ne résoudrait pas réellement la difficulté cruciale. Tel du moins qu'on le conçoit généralement, un tel document résulterait encore d'une série de décisions particulières sur des problèmes concrets, et son élaboration soulèverait donc les mêmes problèmes. D'ordinaire l'adoption d'un plan global a pour effet de le substituer à des critères réels permettant de juger si les mesures qu'il projette sont ou non désirables.

Les faits décisifs sont, tout d'abord qu'une façon de voir réellement majoritaire ne peut, dans une Grande Société, exister que sur des principes généraux; mais en outre, que si une majorité veut en quelque mesure maîtriser le produit du processus de marché, il lui faut se borner à poser des principes généraux et s'abstenir d'intervenir dans le détail même quand les conséquences pratiques contrarient ses désirs. Lorsque pour obtenir la réussite de certaines de nos intentions nous avons recours à un mécanisme qui réagit en partie à des circonstances inconnues de nous, il est inévitable que ses effets sur certains points particuliers ne soient pas conformes à nos souhaits; par conséquent, il y aura souvent conflit entre les règles générales que nous voulons voir respectées, et les conséquences que nous souhaiterions au niveau individuel.

Dans l'action collective ce conflit se manifeste de façon très frappante. En effet, en tant qu'individus nous avons généralement appris à suivre des règles et sommes capables de le faire de façon permanente; mais les membres d'une institution qui décide à la majorité des votes n'ont aucune garantie que des majorités futures respecteront des règles qui interdiraient de voter pour des réulstats matériels souhaités mais incompatibles avec une règle établie. Bien qu'en tant qu'individus nous ayons appris à admettre qu'en poursuivant nos objectifs nous soyons endigués par des règles établies de juste conduite,

nous ne nous sentons souvent pas retenus de la même façon, lorsque nous votons comme participants d'un corps habilité à modifier ces règles. Dans cette dernière situation, la plupart des gens estimeront raisonnable de réclamer pour eux-mêmes des avantages dont ils savent que d'autres les obtiennent, tout en sachant aussi que l'on ne peut en faire une application universelle — et peut-être auraient-ils donc préféré que personne n'en bénéficie. Au cours des prises de décision particulières sur des cas d'espèce, les électeurs ou leurs représentants seront ainsi souvent amenés à appuyer des mesures en contradiction avec les principes qu'ils préféreraient voir généralement respectés. Aussi longtemps qu'il n'existe pas de règles obligatoires pour ceux qui décident des mesures particulières, il est donc inévitable que les majorités ratifient des mesures dont la nature est telle qu'appelées à voter sur leur principe, elles les interdiraient une fois pour toutes.

Affirmer que dans toute société il existe habituellement davantage d'assentiment général sur des principes que sur des problèmes circonstanciels, peut sans doute paraître contraire à l'expérience courante. La pratique quotidienne semble indiquer qu'il est d'ordinaire plus aisé d'arriver à un accord sur une affaire particulière que sur un principe général. Toutefois, cela vient simplement du fait que dans la vie courante nous n'avons pas clairement à l'esprit — ne les ayant jamais formulés par des mots — ces principes communs selon lesquels nous savons fort bien conduire nos actions et qui, normalement, amènent les différentes personnes à juger de la même façon.

La formulation explicite ou verbalisation de ces principes sera souvent très difficile. Mais de ce que nous n'avons pas conscience d'agir suivant des principes, il ne faut pas conclure que nous ne soyons pas facilement d'accord couramment sur les points de morale appliquée; car en fait nous sommes d'accord sur les règles afférentes à ces points-là. Seulement, fort souvent nous n'apprendrons à exprimer ces règles communes qu'en examinant plusieurs cas concrets et en effectuant une analyse systématique des points sur lesquels l'accord s'est fait.

Si des gens qui sont pour la première fois informés des circonstances d'une dispute, arrivent généralement aux mêmes jugements sur qui a tort ou raison, cela signifie précisément que, même à leur insu, ils sont guidés par les mêmes principes; au contraire, s'ils ne peuvent s'accorder dans leurs jugements, il faut sans doute en déduire qu'ils n'adhèrent pas aux mêmes principes. Ceci est confirmé lorsque nous

examinons la nature des arguments susceptibles de dégager un accord entre des parties qui d'abord s'opposaient dans leur appréciation d'un cas d'espèce. De tels arguments consistent toujours à faire appel à des principes généraux, ou à tout le moins, à des faits qui n'ont de rapports avec l'affaire qu'à la lumière de principes généraux. Ce ne sera jamais le cas en instance, que l'on considérera comme significatif pour conclure ; mais toujours ce qui le rattache à des instances analogues, ou le caractère qui fait qu'il tombe sous une règle particulière. La découverte d'une telle règle sur laquelle nous pouvons être d'accord, servira de base pour dégager un accord sur le cas en instance.

13

LA DIVISION DES POUVOIRS DÉMOCRATIQUES

> « *Le problème le plus urgent de notre temps, pour ceux qui mettent en première urgence la préservation des institutions démocratiques, consiste à restreindre le champ du processus d'achat des votes* » (W. H. Hutt*).

L'oubli de la conception originaire des fonctions d'une législature

Nous ne pouvons retracer ici tout le processus par lequel la conception initiale quant à la nature des constitutions démocratiques s'est graduellement effacé pour faire place à l'idée d'un pouvoir illimité aux mains d'une assemblée démocratiquement élue. Ce travail a été fait récemment dans un livre important de M. J. C. Vile, où il est montré que pendant la guerre civile en Angleterre l'abus fait de ses pouvoirs par le Parlement « avait montré aux hommes, qui jusqu'alors n'avaient vu de danger que du côté du pouvoir royal, que le Parlement pouvait être aussi tyrannique qu'un roi », et comment cela avait conduit à « comprendre que les législatures doivent aussi recevoir des limites pour que la liberté individuelle n'en soit pas envahie »[1]. C'est ce qui demeura la doctrine des anciens Whigs jusque très avant dans le XVIII[e] siècle. On trouve son expression la plus fameuse dans John Locke qui soutint en effet que « l'autorité législative est l'autorité d'agir d'une façon déterminée » ; et de plus, exposait Locke, ceux qui exercent cette autorité doivent ne faire que des règles générales : « Ils doivent gouverner par des lois promulguées et stables, qui ne doivent pas être modifiées dans des cas particuliers »[2].

L'un des textes qui ont eu le plus d'importance se trouve dans les *Lettres de Caton* de John Trenchard et Thomas Gordon, où le

premier (dans un passage déjà cité en partie) pouvait soutenir en 1721 que :

> « Lorsque les députés agissent ainsi dans leur propre intérêt en agissant dans l'intérêt de leurs mandants; lorsqu'ils ne peuvent faire de lois sans qu'eux-mêmes et leur postérité y soient soumis; lorsqu'ils ne peuvent distribuer de l'argent sans en verser leur quote-part; lorsqu'ils ne peuvent causer de tort sans que cela retombe sur leur tête au même titre que leurs concitoyens, leurs mandants peuvent alors en attendre de bonnes lois, peu de tort, et beaucoup de frugalité »[3].

Même vers la fin du siècle, les philosophes moralistes pouvaient encore considérer que tel était le principe fondamental de la constitution britannique et expliquer, comme fit William Paley en 1785, que lorsque les fonctions législatives et judicaires

> sont réunies dans la même personne ou assemblée, des lois spéciales sont faites pour des cas particuliers, dérivant souvent de motifs partiaux et dirigées vers des fins privées; tandis que lorsqu'elles sont constamment séparées, les lois générales sont faites par un corps distinct d'hommes qui ne peuvent savoir d'avance qui elles pourront affecter; et une fois faites, c'est l'autre qui doit les appliquer sans égard aux personnes...
>
> Si les personnes et les intérêts qui seront affectés par la loi étaient connus, les inclinations des législateurs les feraient inévitablement se joindre à un côté ou un autre...
>
> A ces dangers, par la division entre les fonctions législatives et judiciaires, il est efficacement paré. Le Parlement ne connaît pas les individus sur lesquels ses actes vont opérer; il n'a devant lui ni procès ni parties, il n'a pas à servir de dessein privé; en conséquence, ses résolutions seront suggérées par la considération d'effets et de tendances universels, ce qui produit des règlements toujours impartiaux et souvent avantageux à tous[4].

Nul doute que cette théorie ait constitué une idéalisation, même alors; et en fait, l'usurpation de pouvoirs arbitraires par le Parlement fut considérée par les porte-parole des colonies d'Amérique comme la cause foncière de leur rupture avec la mère patrie. Cela fut fort clairement exprimé par l'un des plus profonds de leurs philosophes politiques, James Wilson, lequel

> rejeta la doctrine de Blackstone quant à la souveraineté du Parlement, comme désuète. Les Anglais ne comprennent pas l'idée d'une constitution qui limite et gouverne en dernier ressort les opérations de la législature. Ce fut là un progrès dans la science du gouvernement réservé aux Américains[5].

Nous n'examinerons pas plus avant, ici, les essais américains pour limiter dans leur Constitution les pouvoirs de la législature, et leur succès relatif. En fait, leur Constitution ne fit rien de plus pour empêcher le Congrès de devenir principalement une institution de gouvernement plutôt qu'une institution vraiment législative; et ainsi de prendre, à la longue, tous les caractères que cette occupation prépondérante ne manque pas d'imprimer à une assemblée, et qui doivent être le principal objet de ce chapitre.

Les institutions représentatives existantes ont été façonnées par les exigences du gouvernement et non pas de la législation

La structure actuelle des gouvernements démocratiques a été engendrée de façon décisive par le fait que nous avons chargé les assemblées représentatives de deux tâches entièrement différentes. Nous les appelons « législatures », mais de loin la plus grande part de leur travail consiste non dans la formulation et la ratification de règles générales de conduite, mais dans la direction des décisions de gouvernement concernant des affaires conjoncturelles[6].

Nous souhaitons — à juste titre, je pense — que s'inspirent de ce que veulent la majorité des citoyens tant la promulgation de règles générales de conduite s'imposant à tous, que l'administration des ressources et l'organisme d'exécution mis à la disposition du gouvernement. Cela n'implique cependant pas que les deux fonctions soient remises à un même corps constitué, ni que toute résolution d'un tel organe élu démocratiquement doive revêtir la même validité et la même dignité que nous attacherons aux règles générales de conduite sanctionnées d'une manière appropriée. Mais voilà : en qualifiant de « loi » toute décision de cette assemblée, qu'elle pose une règle ou autorise des mesures spéciales, l'on a fini par n'avoir plus conscience de la différence entre les unes et les autres[7].

Parce que la plus grande partie du temps et de l'énergie, dans les assemblées représentatives, est absorbée par la tâche d'organiser et de diriger le gouvernement, nous avons non seulement oublié que gouverner est autre chose que légiférer, mais nous en sommes venus à penser que commander au gouvernement d'accomplir certaines actions est le contenu normal d'un acte de législation. La conséquence

qui a eu sans doute la portée la plus considérable, est que la structure et l'organisation mêmes des assemblées représentatives se sont modelées sur les nécessités de leurs fonctions gouvernementales, mais sont défavorables à un sage exercice du pouvoir de légiférer.

Il est important de rappeler à ce sujet que les fondateurs du gouvernement représentatif moderne se sont toujours méfiés des partis politiques (des « factions » comme ils les appelaient d'ordinaire), et de comprendre les raisons de cette méfiance. Les théoriciens politiques se souciaient encore principalement de ce qu'ils considéraient comme la tâche essentielle d'une législature, c'est-à-dire de la façon de poser des règles de juste conduite pour le citoyen dans ses activités privées; ils n'attachaient guère d'importance à l'autre tâche consistant à contrôler le gouvernement ou l'administration. Pour la première fonction, il est visiblement désirable de la confier à un corps largement représentatif des diverses nuances de l'opinion, mais non pas qui soit engagé par un programme d'action spécifique.

Or, du fait que les affaires de gouvernement devinrent la principale occupation des assemblées représentatives, et non plus la législation, leur efficacité à l'égard de la première tâche exigea qu'en leur sein existe une majorité de membres d'accord sur un programme d'action. Le caractère des institutions parlementaires modernes a en fait été entièrement déterminé par ces exigences du *gouvernement* démocratique et non par celles d'une *législation* démocratique au sens strict du terme.

La direction effective de tout l'appareil de gouvernement, ou le contrôle de la façon dont il emploie des ressources matérielles et en personnel placées sous son autorité, demandent que cette autorité exécutive ait le soutien continu d'une majorité organisée sur un plan d'action cohérent. Le gouvernement proprement dit aura continuellement à décider à quelles demandes des administrés il peut donner satisfaction; et même lorsqu'il est astreint à ne pas user d'autres ressources que celles confiées à son administration, il devra constamment choisir entre les besoins des différents groupes.

Toute l'expérience a montré que si le gouvernement démocratique veut pouvoir s'acquitter efficacement de ces tâches, il lui faut être organisé sur la base des partis. Pour que l'électorat soit en mesure de porter un jugement sur sa conduite des affaires, il faut qu'existe parmi les représentants un groupe organisé qui en soit tenu pour responsable, et une opposition organisée qui surveille, critique et offre une orien-

tation alternative pour le cas où le peuple est mécontent du groupe occupant le pouvoir.

En revanche, il n'y a aucune raison de croire qu'un corps essentiellement organisé en vue de la direction du gouvernement soit également apte à remplir la fonction législative au sens strict, c'est-à-dire à élaborer le cadre permanent des règles juridiques dans lequel il lui faut vaquer à ses tâches quotidiennes.

Rappelons une fois encore combien la tâche proprement dite de gouverner est différente de celle de poser des règles de juste conduite universellement applicables. Le gouvernement aura à agir sur des points concrets, sur l'affectation de ressources particulières à des fins particulières. Même lorsqu'il s'agit simplement d'imposer le respect de règles de juste conduite qui lui sont fournies toutes faites, cela requiert l'entretien permanent d'un appareil de tribunaux, de police, d'institutions pénales, etc., et l'affectation de moyens spéciaux à des objectifs précis. Mais dans la sphère plus étendue où le gouvernement est appelé à rendre aux citoyens d'autres services de diverses natures, l'emploi des ressources dont il dispose requiert de lui qu'il choisisse continuellement entre les objectifs à servir, et de telles décisions sont par nature largement affaire d'opportunité. Construire une route selon tel tracé ou tel autre, bâtir un immeuble selon tel ou tel plan, organiser la police ou l'enlèvement des ordures, etc., tout cela n'est pas affaires de justice qui peuvent être décidées en application d'une règle générale; ce sont des questions d'organisation efficace en vue de pourvoir aux besoins de divers groupes de gens, et où la décision dépend de l'importance relative attachée aux objectifs en concurrence. Si de telles questions doivent être tranchées démocratiquement, les décisions porteront sur la priorité à donner aux intérêts de certains sur les intérêts des autres.

Administrer des ressources communes pour des fins publiques requiert donc davantage que l'accord sur des règles de juste conduite. Cela demande un accord sur l'importance respective de divers objectifs. Dans la mesure où il s'agit de l'administration des ressources de la société réservées à l'usage du gouvernement, il faut que quelqu'un ait pouvoir de décider à quelles fins elles seront employées. Toutefois, la différence entre une société d'hommes libres et une société totalitaire réside en ceci, que ce pouvoir de décision est, dans la première, applicable seulement à ce montant limité de ressources spécifiquement

affectées aux intentions gouvernementales, tandis que dans la seconde ledit pouvoir porte sur toutes les ressources de la société, citoyens eux-mêmes inclus.

La limitation des pouvoirs de gouvernement que postule une société libre implique donc que même la majorité ne doit avoir de pouvoir absolu que sur l'emploi des ressources qui ont été dédiées à l'usage public; tandis que la personne et les biens du citoyen ne sont pas assujettis à des ordres spécifiques (même émanant de la législature) mais seulement à des règles de conduite qui s'appliquent uniformément à tout le monde.

Etant donné que les assemblées représentatives que nous appelons législatures sont, de façon prépondérante, occupées de tâches de gouvernement, ces activités ont modelé non seulement leur organisation mais aussi toute la façon de penser de leurs membres. L'on dit fréquemment, de nos jours, que le principe de la séparation des pouvoirs est mis en danger parce que l'administration assume de plus en plus la fonction législative. Mais en réalité le principe a été détruit bien plus tôt, lorsque les corps appelés législatures ont assumé la direction du gouvernement (peut-être serait-il plus correct de dire : lorsque la fonction de légiférer fut remise à des organismes existants qui s'occupaient principalement du gouvernement).

La séparation des pouvoirs avait été censée signifier que tout exercice de la contrainte par le gouvernement devait être permis par une règle générale de juste conduite, approuvée par un corps constitué qui n'avait pas à tenir compte des objectifs poursuivis momentanément par le gouvernement.

Si maintenant nous appelons « loi » également l'autorisation donnée à des actes de gouvernement particuliers, par une résolution de l'assemblée représentative, une telle « législation » n'en est pas une au sens où le concept est employé dans la théorie de la séparation des pouvoirs; cela signifie que l'assemblée démocratique exerce des pouvoirs exécutifs sans être tenue par des lois, au sens de règles générales de conduite qu'elle ne peut changer.

Des corps investis de pouvoirs de direction spécifique ne sont pas appropriés à la confection des lois

Pourtant, si nous voulons un gouvernement démocratique, il nous faut manifestement un organe représentatif dans lequel les gens puissent exprimer leurs vœux sur tous les problèmes concernant les actions gouvernementales; mais un corps constitué principalement pour ces problèmes convient mal à la mission de légiférer au sens propre. Attendre de lui qu'il fasse l'un et l'autre, c'est lui demander de se priver de quelques-uns des moyens de réaliser le plus aisément et le plus rapidement les buts immédiats de gouvernement. En exerçant ses fonctions gouvernementales il ne sera en fait retenu par aucune règle générale, puisqu'il pourra à tout moment créer des règles lui permettant de faire ce que paraît demander la question à résoudre dans l'immédiat.

A vrai dire, toute décision particulière qu'il prendrait sur un cas particulier abrogerait automatiquement n'importe quelle règle antérieure que cette décision enfreindrait. Une telle combinaison du pouvoir gouvernemental et législatif aux mains d'un organe représentatif est évidemment inconciliable non seulement avec le principe de séparation des pouvoirs, mais aussi avec l'idéal du gouvernement réglé par la loi, et de la souveraineté du droit.

Si ceux qui décident des cas particuliers peuvent faire à toutes fins utiles n'importe quelle loi qui leur convienne, ils ne sont pas soumis à la suprématie de la loi; et l'on ne respecte pas l'idéal de la *Rule of Law* si tout ce qu'un groupe quelconque, fût-il la majorité, décide sur un cas particulier est considéré comme la loi. Nous pouvons avoir une suprématie du droit, ou une suprématie de la majorité, et même une suprématie des lois faites par une majorité qui par ailleurs gouverne[8], mais à la condition stricte que la majorité elle-même, en décidant de cas particuliers, soit tenue par des lois qu'elle ne puisse changer *ad hoc*.

Un gouvernement soumis au contrôle d'une assemblée parlementaire n'exercera un pouvoir soumis au droit, que si cette assemblée ne borne l'autorité du gouvernement que par des règles générales et s'abstient de diriger elle-même les actions du gouvernement — car si elle le faisait elles transformerait en loi tout ce qu'elle commanderait

de faire au gouvernement. La situation actuelle est telle que disparaît même la notion de la distinction entre la loi au sens de règles de juste conduite et la loi au sens d'expression de la volonté de la majorité concernant une affaire déterminée. L'idée que la loi est n'importe quoi qu'ait décidé ce qu'on appelle la législature, sous réserve qu'elle l'ait décidé selon la procédure fixée par la constitution, cette idée résulte des institutions propres à la démocratie européenne, parce que ces institutions sont fondées sur l'erreur de croire que les représentants reconnus de la majorité de la population doivent nécessairement avoir des pouvoirs illimités. Les efforts américains pour résoudre la difficulté n'ont pu fournir qu'une protection partielle.

Une assemblée dont la tâche essentielle est de décider des opérations particulières à effectuer, et qui dans la démocratie parlementaire contrôle son comité exécutif (appelé gouvernement) dans la réalisation d'un programme d'action qu'elle a approuvé, n'a rien qui la pousse ou l'intéresse à se lier les mains par des règles générales. Elle peut adapter les règles spéciales qu'elle édicte selon les besoins du moment, et ces règles tendront généralement à répondre aux besoins de l'organisation de gouvernement, plutôt qu'aux besoins de l'ordre autogénéré du marché. Lorsque cette assemblée s'occupe des règles de juste conduite, c'est la plupart du temps un sous-produit du gouvernement et en vue de servir ses intentions. Une telle législation tend à accroître peu à peu les pouvoirs discrétionnaires de l'appareil gouvernemental et, au lieu de fixer des limites au pouvoir, elle devient un outil qui l'assiste dans la poursuite de ses desseins propres.

L'idéal du contrôle démocratique du gouvernement est entièrement distinct de l'idéal de la limitation du pouvoir gouvernemental par le droit; et l'on ne peut certainement pas réaliser l'un et l'autre en plaçant aux mains du même organe représentatif à la fois le pouvoir de faire les lois et celui de gouverner. Il devrait être possible d'atteindre l'un et l'autre idéal, mais aucune nation n'y est jusqu'ici parvenue efficacement au moyen de dispositions constitutionnelles; des peuples se sont approchés pour un temps d'une telle réalisation, grâce à la force de certaines traditions politiques prépondérantes. De nos jours, l'effet des ensembles institutionnels établis peu à peu détruit ce qui restait de la tradition de suprématie du droit.

Aux débuts du gouvernement représentatif, l'on pouvait encore regarder les membres du Parlement comme des représentants de

l'intérêt général et non d'intérêts sectoriels[9]. Bien que les gouvernements eussent à conserver la confiance de la majorité des parlementaires, cela ne voulait pas dire qu'une majorité organisée dût être maintenue pour que soit mené à bonne fin un programme d'action politique. En temps de paix, du moins, la plupart des activités courantes du gouvernement avaient un caractère de routine, n'appelant guère d'approbation parlementaire au-delà de celle annuelle concernant le budget de l'Etat; et celui-ci devint le principal instrument grâce auquel la Chambre des Communes d'Angleterre orienta directement les activités du gouvernement.

Le caractère des « législatures » actuelles, résultant de leurs tâches gouvernementales

Bien que chacun, de nos jours, même s'il ne s'intéresse que de très loin à la politique contemporaine, accepte comme une donnée de fait le caractère actuel des travaux parlementaires, si nous venons à y réfléchir l'on constate avec étonnement combien la réalité des préoccupations et des procédés d'une législature moderne est loin de l'image que des personnes raisonnables se feraient d'une assemblée chargée de décider sur les questions graves et délicates de l'amélioration de l'ordre juridique, ou sur le cadre de règles à l'intérieur duquel les conflits d'intérêts devraient se débattre.

Un observateur qui n'aurait aucune connaissance antérieure des dispositifs régnants conclurait sans doute rapidement que la politique, telle que nous la connaissons, est une conséquence inévitable du fait que c'est dans la même arène que sont définies les limites et que se déroule la bagarre qu'elles devraient modérer; il constaterait en effet que ce sont les mêmes personnes qui se disputent les votes en offrant des faveurs gouvernementales, et qui sont censées imposer des bornes au pouvoir des gouvernants. Il existe clairement un antagonisme entre ces deux tâches, et il est illusoire d'attendre des délégués qu'ils se privent eux-mêmes des moyens de corrompre leurs mandants pour se maintenir en place.

Il est à peine exagéré de dire que le caractère des organes représentatifs a été au cours du temps façonné presque entièrement par leurs fonctions gouvernementales. Les méthodes d'élection des membres, la durée de leur mandat, la division de l'assemblée en partis organisés,

l'ordre du jour et les règles de procédure, mais par-dessus tout l'attitude mentale des membres, tout est dicté par la préoccupation de mener à des décisions de gouvernement, non à faire de la législation véritable. Au moins pour les chambres de représentants ou députés, l'événement capital de l'année est le budget, qui est la chose la plus éloignée de la législation proprement dite que l'on puisse trouver.

Tout cela pousse à faire des membres les agents des intérêts de leurs électeurs bien plus que les représentants de l'opinion publique. L'élection d'un individu devient une récompense pour avoir « emporté l'affaire », plutôt que l'expression de la confiance que lui valent le bon sens, l'honnêteté et l'impartialité dont il a fait preuve dans la gestion de ses propres responsabilités, et dont on espère qu'il les mettra au service du public. Des gens qui escomptent être réélus sur la base de ce que leur parti, pendant les trois ou quatre années précédentes, a fait obtenir comme avantages marquants à leurs électeurs, ne se trouvent pas en bonne position pour faire passer les lois générales qui, elles, seraient réellement les plus favorables à l'intérêt public.

Il est bien établi qu'en conséquence de cette double tâche, le représentant typique n'a ni temps, ni intérêt ni désir et compétence pour préserver, et encore moins améliorer, ces limitations aux pouvoirs coercitifs du gouvernement qui sont l'un des principaux buts du droit (l'autre étant la protection des gens contre la violence ou l'oppression de leurs semblables) et donc, on l'espère, de la législation. La fonction gouvernementale des assemblées populaires ne fait pas, d'ailleurs, qu'entraver les efforts légitimes du faiseur de lois : elle y est souvent carrément opposée.

Nous avons cité déjà les commentaires de l'un des observateurs les mieux placés du Parlement britannique (qui fut Conseiller parlementaire du Trésor) disant que « Pour le droit des juristes, le Parlement n'a ni temps, ni goût »[10]. Il vaut maintenant la peine de citer plus largement la description que Sir Courtenay Ilbert donnait de la position du Parlement britannique au début de ce siècle :

> Le gros des membres n'est pas réellement intéressé par les questions techniques du droit, et ils préféreraient toujours laisser les juristes développer leurs règles et procédures à leur propre manière. Ce qui occupe substantiellement le Parlement en tant que législature (!), c'est de maintenir la machinerie de l'Etat en ordre de marche. Et les lois qui sont nécessaires à cet effet relèvent du domaine, non du droit privé

> ou pénal, mais de ce qui est appelé, sur le Continent, « droit administratif »... La masse principale du Recueil des Lois de chaque année consiste habituellement en règlements administratifs, se rapportant à des matières étrangères à la lecture ordinaire et à la pratique de l'avocat[11].

Si cela était déjà vrai du Parlement britannique au début de notre siècle, je ne connais aucune législature démocratique contemporaine à laquelle cela ne s'applique également. Le fait est que les législateurs ignorent généralement le droit privé, la « loi des juristes » qui constitue les règles de juste conduite, et ils s'intéressent principalement à certaines décisions administratives devenues pour eux une branche distincte du droit, même en Angleterre, où il était jadis entendu que le droit privé bornait les pouvoirs des agents du gouvernement au même titre que ceux des simples citoyens. Au bout du compte, les Britanniques (qui jadis se flattaient de n'avoir chez eux rien qui ressemble à un droit administratif) sont maintenant assujettis à des centaines d'agences administratives habilitées à émettre des ordres contraignants.

Le souci quasi exclusif qu'ont les représentants, du gouvernement au détriment de la législation, tient au fait qu'ils savent que leur réélection dépend principalement des performances de leur parti en matière de mesures gouvernementales et non de législation. C'est le degré de satisfaction des électeurs concernant les effets immédiats des décisions gouvernementales que traduiront les prochaines élections, et non leur jugement sur les conséquences à retardement de modifications apportées au droit. Dès lors que le député individuellement sait que sa réélection dépend essentiellement de la popularité de son parti et de l'appui qu'il en recevra, sa préoccupation principale sera celle des effets à court terme des mesures que fait adopter son parti. Des considérations relatives aux principes impliqués dans la politique du parti peuvent avoir influé sur son adhésion initiale; mais comme une fois élu sous cette étiquette, en changer peut mettre fin à sa carrière politique, il laissera généralement le souci des idées directrices aux chefs de son parti et se plongera tout entier dans la besogne quotidienne faite des doléances de ses électeurs, et comportant une forte dose de routines administratives.

La tendance du député ordinaire sera donc de dire « oui » aux requêtes particulières, alors que la mission véritable d'un législateur serait de dire « non » à toute demande de faveurs spéciales et de sou-

ligner en toute occasion qu'il y a des choses qui, tout simplement, ne se font pas. Quel qu'ait pu être l'idéal décrit par Edmund Burke, un parti aujourd'hui n'est pas fait de gens d'accord sur des valeurs, mais de gens unis pour des objectifs particuliers. Je ne veux pas dire qu'il n'y ait pas, encore aujourd'hui, dans la formation des partis un noyau de personnes unies par une communauté d'idéal et de principes. Mais comme il leur faut attirer une masse d'adhérents en promettant autre chose, ils peuvent rarement rester fidèles à leurs principes tout en obtenant une majorité.

Bien entendu, il est utile pour un parti d'avoir des principes qui lui permettent de justifier l'attribution de privilèges sectoriels à des groupes assez nombreux pour conduire à l'obtention de la majorité. Les socialistes ont à cet égard un avantage (jusqu'au moment du moins où, ayant atteint leur premier objectif qui est d'avoir la haute main sur l'appareil de production, ils se trouvent en devoir d'attribuer des parts déterminées du produit entre les divers groupes) et cet avantage est d'être unis par leur foi en un principe commun, ou plutôt en une formule verbale telle que « justice sociale », dont le vide intellectuel ne leur est pas encore apparu. Ils peuvent donc concentrer toute leur attention sur la création d'une nouvelle machinerie et non sur son mode d'emploi, en plaçant tous leurs espoirs sur ce que la nouvelle machinerie produira lorsqu'elle sera au complet. Il est vrai qu'ils sont en outre, au départ, idéologiquement d'accord pour la destruction du droit au sens de règles de juste conduite et, comme nous l'avons vu, pour le remplacer par des commandements administratifs. Une législature socialiste serait par conséquent un organe purement gouvernemental — vraisemblablement réduit à contresigner automatiquement les documents établis par la bureaucratie du plan.

La tâche de définir les bornes de ce que le gouvernement peut légitimement faire exige manifestement un autre type de personnel que celui principalement occupé de garantir sa réélection en obtenant des avantages spéciaux pour certains électeurs. L'on ne devrait pas la confier à des hommes qui ont fait de la politique partisane la grande affaire de leur existence et dont la mentalité est façonnée par le souci constant d'être réélus; mais à des personnes qui se sont attiré respect et autorité dans la conduite ordinaire de la vie et qui seraient élues pour leur réputation d'expérience, de sagesse et de loyauté; et il fau-

drait alors leur permettre de consacrer tout leur temps aux problèmes à long terme que pose une amélioration du cadre légal de toutes les activités, y compris celles du pouvoir politique. Ils devraient avoir le loisir nécessaire d'apprendre leur métier de législateurs, ne pas être désarmés devant une bureaucratie méprisante qui aujourd'hui confectionne, en fait, les lois parce que les représentants n'en ont pas le temps dans leurs assemblées.

En vérité, rien n'est plus curieux dans ces assemblées, que de voir comment ce qui devrait être leur occupation primordiale se trouve constamment refoulé et négligé, de sorte que ce que l'homme dans la rue imagine être le souci majeur des législateurs est en réalité laissé à régler par des fonctionnaires. C'est largement parce que les législatures sont accaparées par ce qui, au fond, est de l'administration discrétionnaire, que le véritable travail de législation est de plus en plus entre les mains de la bureaucratie ; laquelle évidemment n'a guère le moyen d'endiguer les décisions gouvernementales de « législatures » trop occupées pour légiférer.

Il n'est pas moins significatif, que lorsque les parlements ont à s'occuper vraiment de légiférer, concernant des problèmes où existent de vigoureuses convictions morales et que beaucoup de parlementaires considèrent comme des questions de conscience — comme la peine de mort, l'avortement, le divorce, l'euthanasie, l'usage de drogues (y compris l'alcool et le tabac), la pornographie, etc., — les partis estiment nécessaire de relâcher la discipline de vote de leurs membres; précisément autant de cas où nous cherchons réellement à découvrir ce qui est l'opinion *dominante* sur des problèmes majeurs et non pas les idées courantes sur des mesures particulières. Cela montre qu'il n'existe pas, dans la réalité, des lignes simples divisant les citoyens en groupes distincts de gens d'accord entre eux sur des principes, qui différeraient d'un groupe à l'autre comme le suggère l'organisation des partis. Etre unanimes pour obéir à certains principes, est quelque chose d'autre que de convenir d'une manière de distribuer divers avantages.

Un dispositif par lequel l'attention de l'autorité la plus haute se trouve orientée principalement vers le gouvernement et non vers le droit, ne peut que conduire à une croissance continuelle de la prépondérance du pouvoir sur la loi — et l'extension chronique des activités de gouvernement est largement une conséquence de ce dispositif.

C'est s'illusionner que d'attendre de ceux qui doivent leur situation à leur pouvoir de distribuer des faveurs, qu'ils se lient les mains par des règles inflexibles prohibant tout privilège. Laisser la loi aux mains de gouvernants élus, c'est confier le pot de crème à la garde du chat — bientôt il n'y en aura plus, du moins plus de loi au sens de bornes aux pouvoirs discrétionnaires du gouvernement. En conséquence de ce vice de construction de nos démocraties supposées constitutionnelles, nous nous retrouvons devant ce pouvoir illimité que les Whigs du XVIIIe siècle dénonçaient comme « une chose si sauvage et monstrueuse, qu'il est sans doute naturel de la désirer, mais tout aussi naturel de s'y opposer »[12].

Une législation partisane conduit au délabrement de la société démocratique

Voilà donc un système qui peut placer tel ou tel petit groupe en situation de rançonner la société, s'il lui arrive de constituer l'appoint par lequel la majorité peut passer d'un parti au parti adverse, ce qui lui permet d'extorquer des privilèges pour rejoindre l'un ou l'autre. Manifestement, un tel système n'a pas grand-chose à voir avec la démocratie ou la « justice sociale ». Mais c'est l'effet inévitable du pouvoir illimité remis à une assemblée élective unique, que rien n'empêche de pratiquer la discrimination parce que ses pouvoirs ne sont pas cantonnés, soit dans la législation vraie, soit dans le gouvernement soumis à un droit qu'il ne peut changer.

Non seulement un tel système engendre un gouvernement exposé au chantage et à la corruption, mais il produira aussi des lois que la majorité désapprouve et qui, sur le long terme, peuvent conduire à saper la société. Qui voudrait soutenir sérieusement que la loi la plus funeste de l'histoire moderne de la Grande-Bretagne, le Trade Disputes Act de 1906, ait été l'expression de la volonté de la majorité[13] ? Avec l'opposition des Conservateurs unanimes, il est plus que douteux que même la majorité des membres du parti libéral au pouvoir aient approuvé une proposition de loi « rédigée par la première génération de parlementaires travaillistes »[14]. Mais la majorité libérale avait besoin du soutien des Travaillistes, et bien que le projet ait scandalisé les plus connus des représentants de la tradition constitutionnelle britannique, plus sans doute qu'aucun autre texte dans l'his-

toire législative moderne[15], les privilèges juridiques spectaculaires consentis là aux syndicats sont, depuis, devenus la cause principale du déclin graduel de l'économie britannique.

Il n'y a pas non plus grand espoir, étant donné le caractère actuel du Parlement, qu'il se montre capable d'affronter intelligemment des tâches à venir de législation aussi cruciales que de fixer des limites aux pouvoirs de tous les organismes collectifs ayant la personnalité juridique, ou de prohiber les entraves à la concurrence. Il est à craindre que ces problèmes soient tranchés surtout selon la popularité ou l'impopularité des groupes concernés, plutôt que grâce à une compréhension accrue des conditions indispensables au fonctionnement d'un ordre de marché.

L'optique gouvernementale est encore faussée par une autre nécessité : celle de gagner des votes en avantageant certains groupes ou certaines activités opère indirectement aussi, à travers le besoin de gagner l'appui des revendeurs d'idées qui déterminent largement l'opinion publique, notamment dans ce qu'on appelle maintenant les « media ». Cette pression s'exprime, entre autres manifestations, dans l'encouragement fourni à un art moderne auquel certainement la majorité de la population n'accorde aucun intérêt ; et certainement aussi dans diverses aides gouvernementales assurées aux technologies de pointe (le voyage dans la lune !), aides dont la nécessité est fort contestable mais grâce auxquelles un parti peut s'attirer la sympathie et l'appui de ces intellectuels qui dirigent les « media ».

La démocratie, pour autant que ce terme ne soit pas employé simplement comme synonyme d'égalitarisme, devient de plus en plus le nom de ce processus de racolage des votes, impliquant que l'on apaise et rémunère les intérêts spéciaux qu'en des temps plus naïfs l'on qualifiait de « sinistres ». Toutefois, notre souci est ici de montrer que la responsabilité de tout cela ne retombe pas sur la démocratie en elle-même, mais sur la forme particulière de démocratie que nous pratiquons présentement.

Je crois qu'en réalité nous obtiendrions un meilleur échantillon représentatif de l'opinion du peuple dans son ensemble, si nous tirions au sort quelque cinq cents personnes d'âge mûr et que nous les laissions pendant vingt ans se consacrer à la tâche d'améliorer le droit, guidées seulement par leur conscience et le désir d'être respectées, que par le présent système de vente aux enchères en vertu duquel, à inter-

valle de quelques années, nous confions le pouvoir de légiférer à ceux qui promettent à leurs électeurs le plus d'avantages spéciaux. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, il y a d'autres systèmes possibles de démocratie, que celui d'une assemblée unique omnipotente, aux pouvoirs illimités, qui a engendré un régime politique de chantage et de corruption.

La souveraineté, superstition constructiviste

L'idée que la majorité du peuple (ou de ses représentants élus) devrait être libre de décréter n'importe quoi à condition de s'en trouver d'accord, et qu'en ce sens la majorité doive être considérée comme omnipotente, cette idée est étroitement liée au concept de souveraineté populaire. L'erreur implicite n'est pas de penser que tout pouvoir existant doit être aux mains du peuple, ni que ses aspirations doivent s'exprimer dans des décisions à la majorité; elle est de croire que cette source du pouvoir doive n'être bornée par rien, en un mot, dans l'idée de souveraineté même.

La prétendue nécessité logique d'un pouvoir illimité, source de tous les autres, n'existe simplement pas. Comme nous l'avons vu déjà, la croyance en cette nécessité dérive de l'interprétation erronée que le constructivisme a donné de la formation des institutions humaines, interprétation qui tente de les rattacher toutes à un inventeur initial ou à quelque autre acte délibéré de volonté. Or la source première d'ordre social n'est pas une décision délibérée d'adopter certaines règles communes, mais l'existence au sein du peuple de certaines opinions sur ce qui est bien ou mal. Ce qui a rendu possible la Société élargie n'a pas été l'imposition délibérée de règles de conduite, mais le développement de telles règles parmi des hommes qui n'avaient aucune idée de ce que serait la conséquence de leur observance générale.

Etant donné que tout pouvoir repose sur des opinions préexistantes et ne durera qu'aussi longtemps que ces opinions restent dominantes, il n'y a pas de personne réelle à la source de ce pouvoir, ni aucune volonté délibérée qui l'ait créé. La conception de souveraineté est fondée sur une construction logique trompeuse, qui part du postulat que les règles et institutions existantes dérivent d'une volonté unanime cherchant à les instaurer. Or, bien loin de surgir d'une telle

volonté préalable, capable d'imposer au peuple telle règle qui lui plaise, une société d'hommes libres présuppose que tout pouvoir est limité par les croyances communes qui les ont fait se joindre, et que là où manque l'adhésion nul pouvoir n'existe[16].

Excepté là où l'unité politique est créée par conquête, les gens se soumettent à l'autorité non pour lui permettre de faire tout ce qu'elle veut, mais parce qu'ils font confiance à quelqu'un pour agir conformément à certaines conceptions de ce qui est juste. Il n'y a pas d'abord une société qui alors se donne des règles, mais ce sont des règles communes qui font que des bandes dispersées fusionnent en une société. Les conditions de soumission à l'autorité reconnue deviennent une limite permanente de ses pouvoirs parce qu'elles sont les conditions de la cohésion et même de l'existence de l'Etat; or, à l'ère libérale, ces conditions de soumission étaient comprises comme impliquant que la contrainte ne pouvait être employée qu'à rendre obligatoire l'obéissance à des règles générales de juste conduite. L'idée que la source de tout pouvoir doive être quelque volonté que rien ne borne vient de ce que le constructivisme a hypostasié ce concept, par une fiction que lui rendaient nécessaire ses postulats erronés, lesquels méconnaissaient complètement les sources réelles de l'allégeance.

La première question que nous devrions toujours poser en examinant la structure des pouvoirs de gouvernement n'est pas : « qui possède tel et tel pouvoirs », mais si l'exercice d'un pouvoir déterminé, par un organe déterminé, est justifié par les conditions implicites attachées au consentement d'obéir à cet organe. La borne ultime du pouvoir n'est donc pas posée par la volonté de quelqu'un concernant certains objectifs, mais par quelque chose de complètement différent : c'est la concordance des opinions parmi les membres d'un groupe territorial, quant aux règles de juste conduite.

La célèbre formule de Francis Bacon qui est la source première du positivisme juridique — disant « qu'un pouvoir suprême et absolu ne peut s'enfermer lui-même dans sa décision, et pas davantage ce qui par nature est révocable ne saurait être fixé »[17] — pose à tort comme prémisse que tout pouvoir dérive de quelque acte délibéré de volonté. Mais décider : « Nous voulons être gouvernés par quelqu'un de bien, mais s'il est injuste nous le mettrons dehors », ne signifie pas que nous l'investissons de pouvoirs illimités, ou de pouvoirs que nous

exerçons déjà ! Le pouvoir ne dérive pas d'un siège unique, il repose sur le soutien apporté par l'opinion à certains principes et ne déborde pas au-delà de ce qui bénéficie de ce soutien. Il est vrai que la source la plus élevée de décisions délibérées ne peut pas effectivement limiter ses propres pouvoirs; mais elle est limitée elle-même par la source d'où émane son pouvoir, source qui n'est pas l'acte d'une autre volonté mais un état prévalent d'opinion. Il n'y a pas de raison pour que l'allégeance, et donc l'autorité de l'Etat, doive survivre à l'usurpation de pouvoirs arbitraires qui n'ont pas l'assentiment du public — et que d'ailleurs le gouvernement usurpateur ne peut pas efficacement imposer.

Dans le monde occidental, la souveraineté illimitée n'a pratiquement jamais été revendiquée par personne depuis l'Antiquité, jusqu'à l'apparition de l'absolutisme au XVIe siècle. Elle n'a certainement jamais été reconnue aux princes médiévaux, et à peu près jamais réclamée par eux. Et bien que les monarques absolus du continent européen y aient prétendu avec succès, elle n'a pas été réellement acceptée comme légitime avant que ne soit installée la démocratie moderne qui, à cet égard, est l'héritière de la tradition absolutiste. Jusqu'alors, se maintint vivante la conception selon laquelle la légitimité reposait en dernier ressort sur l'approbation par le peuple en général, de certains principes fondamentaux servant de base et de borne à tout gouvernement, et non pas sur le consentement du peuple à certaines mesures. Mais lorsque ce consentement explicite, qui avait été imaginé pour servir de butoir au pouvoir, vint à être considéré comme la seule source du pouvoir, la conception d'un pouvoir illimité fut pour la première fois revêtue du prestige de la légitimité.

L'idée d'une omnipotence de quelque autorité, découlant de la source de son pouvoir, est ainsi essentiellement une dégénérescence provoquée par l'optique constructiviste du positivisme juridique, et qui se manifeste partout où la démocratie a existé pendant un certain temps. Ce n'est cependant en rien une conséquence nécessaire de la démocratie; c'est uniquement la conséquence d'une croyance illusoire : celle qu'une fois adoptées des procédures démocratiques, tout ce que produit la mécanique de constatation de la volonté de la majorité correspond effectivement à une *opinion* majoritaire, et qu'il n'est aucune question, en aucun domaine, sur laquelle l'accord de la majorité ne puisse être constaté par cette procédure.

Cette illusion fut renforcée par la naïve croyance que, de cette manière, les gens « agissaient tous ensemble »; une sorte de conte de fée présenta « le peuple » faisant des choses, préférables moralement aux activités indépendantes des individus. Finalement, cette imagerie conduisit à la théorie bizarre d'après laquelle la mécanique démocratique de prise de décisions est toujours orientée vers le bien commun — le bien commun étant défini comme les conclusions dégagées par les procédures démocratiques. L'absurdité de tout cela est démontrée par le fait que des procédures pour parvenir à une décision démocratique, différentes mais également justifiables, peuvent avoir des résultats forts différents.

La nécessaire division des pouvoirs des assemblées représentatives

La théorie classique du gouvernement représentatif tenait pour assuré que celui-ci pouvait être instauré en faisant coïncider la division entre législation et administration, avec la division entre une assemblée représentative et un corps exécutif désigné par elle. L'objectif ne fut pas atteint, parce qu'il y avait tout autant de raisons pour rendre démocratique le gouvernement que la législation, et parce que l'assemblée, qui était seule élue démocratiquement, revendiqua inévitablement le droit de diriger le gouvernement aussi bien que le pouvoir de légiférer. Le résultat fut de faire revivre la monstrueuse domination d'un pouvoir que n'encadre aucune règle. J'ai bon espoir qu'un temps viendra où la même répugnance que nous éprouvons envers les autres formes de gouvernement autoritaire, sera ressentie à l'idée d'un groupe d'hommes détenant le pouvoir d'ordonner tout ce qui lui plaît, même s'il y est autorisé par une majorité des citoyens. C'est là créer une situation de barbarie, non parce que nous avons donné le pouvoir à des barbares mais parce que nous avons lâché le pouvoir hors des digues du droit, produisant des conséquences inévitables quels que soient les hommes à qui un tel pouvoir est confié.

Il est probablement vrai que les gens ordinaires ont souvent un sens de la justice plus solide que toute élite intellectuelle assoiffée de quelque nouvelle construction délibérée; cependant, lorsque les mêmes gens ne se sentent pas tenus de respecter quelque règle que ce

soit, ils sont capables d'agir plus arbitrairement qu'aucune élite, et même qu'un monarque qui, lui, les respecte. Il en est ainsi, non pas parce que l'on placerait dans l'homme du commun une confiance imméritée, mais parce qu'on place sur ses épaules une responsabilité qui dépasse les capacités humaines.

Bien que le gouvernement proprement dit ne puisse être strictement lié par des règles dans l'accomplissement de ses tâches caractéristiques, il n'en est que plus nécessaire de borner ses pouvoirs quant à leur étendue et à leur champ d'action; c'est-à-dire de le cantonner dans l'administration d'un ensemble strictement délimité de moyens confiés à ses soins. Tout pouvoir qui ne peut être ainsi circonscrit dans l'utilisation d'une masse déterminée de ressources matérielles, parce que la portée des décisions est forcément illimitée, doit avoir pour seule tâche de faire respecter les règles générales; parallèlement, ceux qui ont pouvoir de poser des règles devraient être cantonnés dans la mission de prévoir comment ces règles seront sanctionnées, et n'avoir aucun pouvoir de décider de mesures particulières. En d'autres termes, tout pouvoir autonome devrait être soumis au test de justice, et n'être libre de décider à son gré que dans la mesure où il est prêt à s'en tenir à un même principe dans toutes les affaires semblables.

Le but des constitutions a été de faire obstacle à toute action arbitraire; mais aucune d'entre elles n'y a réussi. On l'a cru quand même, et cette illusion a conduit les gens à regarder comme synonymes « arbitraire » et « inconstitutionnel ». Or, empêcher l'arbitraire peut bien être l'un des objectifs — mais n'est pas la conséquence nécessaire — de l'obéissance à une constitution. La confusion sur ce point découle de l'optique erronée du positivisme juridique. La preuve qu'une constitution réalise ce que l'on attend des constitutions, c'est assurément qu'elle empêche effectivement l'arbitraire; mais cela ne veut pas dire que toute constitution procure un test adéquat de ce qui est arbitraire, ni que ce qui est permis par une constitution ne puisse rester en soi arbitraire.

Pour que le pouvoir suprême soit toujours astreint à démontrer la droiture de ses intentions en s'engageant à suivre des règles générales, il faut que des dispositions institutionnelles soient arrêtées de sorte que ces règles générales priment toujours les objectifs particuliers des détenteurs de l'autorité — même dans le cas où une très large majorité existe en faveur d'une opération particulière, alors

qu'une majorité bien moindre serait disposée à adopter une règle prohibant cette opération. (Il n'y a là aucune incompatibilité, car il serait tout à fait rationnel de préférer interdire absolument un certain genre d'opérations et pourtant, aussi longtemps qu'elles sont permises, d'en ratifier l'une ou l'autre.) Autrement dit, même la plus large majorité devrait ne pouvoir, dans ses décisions impliquant contrainte, rompre avec une règle antérieurement suivie, qu'à la condition de l'abroger explicitement et de s'engager à en appliquer une nouvelle à l'avenir.

La législation, dans son véritable sens, devrait toujours être une promesse d'agir selon des principes explicites, et non pas une décision d'agir d'une certaine façon dans un certain cas. Elle doit donc viser essentiellement des effets à long terme, et s'adresser à un avenir dont les circonstances momentanées sont encore imprévisibles; les lois ainsi conçues ont pour but d'aider des inconnus à poursuivre leurs objectifs tout aussi inconnus. Pour être accomplie correctement, une telle mission doit incomber à des personnes qui ne sont pas concernées par les effets de la décision à prendre, ni ne sont tenues à soutenir des intérêts particuliers; mais à des hommes libres d'envisager leur tâche du point de vue de la désirabilité à long terme des règles posées pour la communauté dans sa totalité.

Ainsi, légiférer est une tâche exigeant que l'on voie loin, plus loin même que lorsqu'il s'agit de rédiger une constitution; de ce dernier problème, elle diffère en ce qu'elle doit être un effert continu, persistant pour améliorer le droit graduellement et l'adapter à des conditions nouvelles — tout spécialement lorsque la jurisprudence ne peut suivre une évolution rapide des faits et de l'opinion. Bien que des décisions formelles puissent n'être nécessaires qu'à de longs intervalles, il y faut une application soutenue et un genre d'étude pour lesquelles le temps manque, en réalité, aux politiciens occupés à courtiser leurs électeurs et accaparés par des affaires pressantes auxquelles il faut trouver une solution rapide.

La tâche propre de légiférer diffère encore de celle d'élaborer une constitution, en ce qu'elle porte sur des règles d'une généralité plus grande que celles contenues dans une constitution. Cette dernière est principalement concernée par l'organisation du gouvernement et l'attribution des divers pouvoirs aux diverses parties de cette organisation. Bien que souvent il apparaîtra utile d'inclure dans

le document solennel « constituant » l'organisation de l'Etat, certains des principes de justice substantifique afin de leur conférer une protection spéciale, il reste vrai qu'une constitution est essentiellement une superstructure érigée pour contribuer à la sanction permanente de conceptions admises de justice, mais non pour formuler ces dernières : la constitution implique l'existence préalable d'un système de règles de juste conduite, et procure simplement une machinerie pour lui donner régulièrement force exécutoire.

Il n'y a pas lieu d'aller plus avant pour le moment, car tout ce que nous devions souligner ici est que la tâche véritable du législateur est aussi différente de celle du constituant, que de celle du gouvernant; et qu'il faut la distinguer également de l'une et de l'autre. Il s'ensuit que, pour éviter une confusion sur ce point, l'on a besoin d'un système à trois étages d'organismes représentatifs : l'un aurait en charge le cadre semi-permanent dressé par la constitution, et n'aurait normalement à intervenir qu'à longs intervalles, lorsque des modifications de ce cadre sont estimées nécessaires; un autre aurait la tâche permanente d'améliorer graduellement les règles générales de juste conduite; et le troisième, celui de la conduite quotidienne du gouvernement, autrement dit l'administration des ressources à lui confiées.

Démocratie ou démarchie ?

Nous ne pouvons étudier davantage, ici, les changements qu'a subi le concept de démocratie du fait de sa transposition, de plus en plus fréquente, de la sphère politique où il est à sa place à des domaines où il est fort douteux qu'on puisse l'appliquer de façon qui ait un sens[18]; ni soulever la question de savoir si le terme de démocratie est encore approprié pour se référer à l'idéal qu'il évoquait à l'origine, maintenant que les communistes s'en sont servis délibérément et avec insistance dans l'expression « démocraties populaires » pour parler de régimes où sont absentes les plus fondamentales caractéristiques de la démocratie. Nous ne mentionnons ces tendances ici que parce qu'elles contribuent à enlever au mot toute signification claire et à le transformer en un fétiche verbal affublant d'un reflet de légitimité n'importe quelle exigence d'un groupe désireux d'infléchir certains traits de la société dans une direction qui lui soit avantageuse.

La légitimité des appels à davantage de démocratie devient particulièrement contestable lorsqu'ils visent la façon de diriger les organisations de diverses natures. Les problèmes qui se posent en cette matière apparaissent immédiatement lorsqu'on demande qui doit être considéré comme « membres » de l'organisation visée, en faveur desquels on réclame la participation à la direction. Il n'est nullement évident qu'une personne qui estime de son intérêt de vendre ses services doive, en le faisant, acquérir aussi voix au chapitre pour conduire l'organisation ou décider des objectifs qu'elle poursuivra. Nous savons tous que la conduite d'une campagne militaire ne peut être dirigée démocratiquement. Il en est de même d'opérations simples telle la construction d'une maison, ou de la direction d'une entreprise, ou de celle de la machine bureaucratique de gouvernement.

Et qui sont les « membres » d'un hôpital, ou d'un hôtel, d'un cercle, d'une institution enseignante ou d'un magasin à commerces multiples ? Les membres sont-ils ceux qui servent ces institutions, ceux que ces institutions servent, ou ceux qui fournissent les moyens matériels de rendre les services ? Je ne pose ces questions que pour rendre clair que le mot de démocratie, bien que nous l'utilisions tous et sentions qu'il faut défendre l'idéal qu'il évoquait, a cessé d'exprimer une conception déterminée dont l'on puisse se réclamer sans beaucoup d'explications, et qui dans bien des acceptions où il est employé fréquemment, devient une sérieuse menace contre les idéaux qu'il évoquait jadis.

Bien que je croie fermement que le gouvernement doive être conduit selon des principes approuvés par le peuple dans sa majorité, et que cela soit indispensable pour préserver la paix et la liberté, je dois admettre franchement que *si* « démocratie » veut dire gouvernement par la volonté arbitraire de la majorité, je ne suis pas un démocrate; je considère même un tel gouvernement comme pernicieux et, à la longue, impraticable.

Parvenus à ce point, l'on s'est demandé si ceux qui croient à l'idéal originel de la démocratie peuvent encore utilement se servir du vieux vocable pour exprimer leur idéal. J'en suis venu à douter sérieusement que cela soit encore indiqué et je suis de plus en plus convaincu du besoin, afin de préserver l'idéal primitif, de lui trouver un nom nouveau. Il nous faudrait un mot qui exprime le fait que la *volonté* du plus grand nombre n'a d'autorité et de caractère obligatoire pour

le reste, que si cette majorité prouve son intention d'agir avec justice, en s'engageant à suivre elle-même une règle générale. Cela suppose que le nom choisi indique un système dans lequel ce qui donne à la majorité un pouvoir légitime n'est pas la force pure et simple, mais la conviction démontrée qu'elle considère comme juste ce qu'elle décrète.

Il se trouve que le mot grec « démocratie » a été formé en combinant celui désignant le peuple *(demos)* avec l'un des deux termes signifiant pouvoir, à savoir *kratos* (ou le verbe *kratein*) qui n'avait pas encore été employé dans une combinaison analogue servant à d'autres fins. *Kratein*, toutefois, à la différence de l'autre verbe utilisable, *archein* (utilisé dans des composés tels que monarchie, oligarchie, anarchie, etc.) paraît dénoter la force brute plutôt que le gouvernement par la règle. La raison pour laquelle dans le grec ancien ce dernier radical ne pouvait servir à former *démarchie* pour dire que le peuple gouvernait selon la loi, fut que le terme de *dèmarque* avait (au moins à Athènes) été déjà pris pour désigner le titulaire de l'autorité sur un groupe ou un district local (le *dème*), et n'était plus disponible pour décrire le gouvernement par le peuple collectivement.

Cela n'empêche pas forcément que nous employions aujourd'hui le mot de *démarchie* pour évoquer l'idéal pour lequel on adopta *démocratie* à partir du moment où tomba en désuétude l'expression antérieure d'*isonomie*, laquelle exprimait l'idéal d'une loi égale pour tous[19]. Cela nous fournirait le nouveau nom dont nous avons besoin pour préserver l'idéal de base en un temps où, à cause de l'abus répété du terme démocratie à propos de systèmes qui conduisent à la création de nouveaux privilèges par des coalitions ou des intérêts organisés, des gens en nombre croissant se retourneront contre le système existant.

Pour qu'une telle réaction justifiée contre l'abus du mot, n'entraîne pas le discrédit de l'idéal lui-même, et ne pousse les gens désabusés à accepter des formes beaucoup moins admissibles de gouvernement, il est vraisemblablement nécessaire d'avoir un mot, comme celui de démarchie, pour évoquer l'ancien idéal sans employer un terme souillé par un abus prolongé.

14

LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ

« *La distinction entre législation et taxation est essentielle à la liberté* » (William PITT, comte de Chatham*).

La double tâche des gouvernants

Du fait que dans ce livre nous nous occupons principalement des limites qu'une société libre doit fixer aux pouvoirs de contrainte du gouvernement, le lecteur peut avoir l'impression inexacte que nous considérons le maintien de l'autorité de la loi et la défense contre les ennemis extérieurs comme les seules fonctions légitimes du gouvernement. Certains théoriciens ont jadis en effet préconisé cet « Etat minimal »[1]. Il peut être vrai que dans certaines situations, là où l'appareil sommaire du pouvoir est encore tout juste suffisant pour remplir ce rôle primordial, il serait sage de l'y confiner parce qu'une charge de plus excéderait ses faibles moyens; aller au-delà aurait pour effet qu'il ne fournirait même pas les plus indispensables conditions du fonctionnement d'une société libre. De telles considérations ne sont cependant pas pertinentes dans les sociétés évoluées de l'Occident, où il n'est pas à redouter de compromettre la liberté individuelle de tous, ni d'entraver le plein usage des forces ordonnatrices de la Société élargie.

Loin de plaider pour un tel « Etat minimal »[2], il nous apparaît hors de doute que dans une société évoluée le gouvernement doive se servir de son pouvoir fiscal pour assurer un certain nombre de services qui, pour diverses raisons, ne peuvent être fournis, du moins adéquatement, par le marché. L'on peut soutenir en fait que, même s'il n'y avait aucune autre justification pour un droit de contrainte, parce que tout le monde obéirait de plein gré aux règles de juste

conduite traditionnelles, personne ne pourrait contester l'opportunité de conférer aux autorités territoriales le pouvoir de faire contribuer les habitants à un fonds commun par lequel financer de tels services. Ce n'est pas parce que nous disons que là où le marché peut fournir les services désirés, c'est la meilleure des méthodes, qu'il nous est interdit d'en employer d'autres là où il ne peut les fournir. Il est incontestable également que dans certains cas, l'on ne peut fournir le service désiré sans faire contribuer à son coût tous ceux qui en profitent, car il serait impossible de le réserver à ceux qui pourraient le payer; et qu'alors seul le gouvernement doit être habilité à employer ainsi son pouvoir de contrainte.

Pour étudier correctement la façon dont devraient être réglementées les activités de services du gouvernement, ainsi que le prélèvement et la gestion des moyens matériels mis à sa disposition pour ces activités, il faudrait un autre livre d'à peu près les mêmes dimensions que celui-ci. Tout ce que nous pouvons tenter dans ce seul chapitre, c'est d'évoquer le vaste champ de ces activités parfaitement légitimes que le gouvernement peut assumer en tant qu'administrateur de ressources communes. Cette esquisse ne prétend qu'à écarter l'impression qu'en limitant les activités de *contrainte* (dont le gouvernement a le monopole) à la sanction des règles de juste conduite, à la défense et à la perception des impôts finançant ces activités, nous entendrions cantonner dans ces seules fonctions l'exercice du gouvernement.

C'est assurément dans la mesure où il a le droit de recourir à la contrainte, que le gouvernement peut obtenir les moyens de fournir des services non commercialisables; mais cela n'implique pas qu'il ait un droit de contrainte en tant que fournisseur ou organisateur de ces services. Nous verrons que la nécessité d'un pouvoir contraignant pour percevoir le financement n'implique pas forcément que les services soient organisés par le gouvernement. Que ce soit parfois la méthode la plus pratique ne signifie évidemment pas que le gouvernement ait besoin de revendiquer, comme fournisseur de services, les attributs d'autorité et de révérence qui sont les siens, par tradition et en droit, dans ses fonctions souveraines (et qui, en particulier dans la tradition allemande, ont trouvé leur expression la plus marquée dans la mystique de *Hoheit und Herrschaft*).

Il est extrêmement important que nous séparions nettement l'une

de l'autre ces deux tâches entièrement différentes du gouvernement, et que nous ne lui conférions pas dans ses fonctions de services cette autorité que nous lui reconnaissons quant au maintien de la loi et quant à la défense contre les ennemis. Il n'y a absolument aucune raison pour qu'une telle autorité, de tels droits exclusifs, soient transférés aux agences purement utilitaires qui ont été confiées au gouvernement parce que lui seul peut financer leurs services. Il n'y a rien de répréhensible à traiter ces organismes comme un instrument purement d'ordre utilitaire, tout aussi utile que le sont le boucher et le boulanger mais pas davantage — et quelque peu suspect en outre en raison des pouvoirs de contrainte que l'on emploie pour en couvrir les coûts.

Si la démocratie moderne manque souvent au respect dû à la Loi, elle a aussi tendance à magnifier le rôle de l'Etat dans ses fonctions de service et à exiger pour lui, dans ce rôle, des privilèges qu'il ne devrait posséder qu'en tant que garant de la loi et de l'ordre.

Les biens collectifs

L'efficacité de l'ordre de marché et de l'institution de la propriété pluraliste repose sur le fait que dans la plupart des cas les producteurs de biens et de services particuliers sont à même de déterminer qui en profitera et qui doit en payer le coût. Dans la mesure où il s'agit d'éléments matériels en possession de particuliers, les conditions sont réunies pour qu'il soit possible de faire que les services dus à l'activité d'un individu soient réservés à qui consent à les payer, et refusés à qui ne le veut pas (la réciproque étant que tout dommage causé doit être indemnisé) : la possession d'un bien meuble confère généralement le contrôle de la plupart des effets avantageux ou nuisibles de son emploi.

Mais lorsque nous envisageons la terre, et non plus des biens meubles, ce que nous venons de dire n'est vrai qu'en partie. Il est souvent impossible de limiter les effets de ce qu'un tel fait de sa terre, aux bornes du champ en question; ainsi apparaissent ces « effets de voisinage » qui n'entrent pas en ligne de compte tant que le possesseur ne doit se soucier que des résultats de son action sur son propre bien. Ainsi se posent aussi les problèmes relatifs à la pollution de l'air, de l'eau, etc. A ces égards, les calculs que font les individus en ne

tenant compte que des conséquences de leurs procédés sur le domaine que la loi leur reconnaît n'assureront pas cet équilibre des coûts et avantages qui est généralement obtenu là où il s'agit de l'emploi de biens meubles, dont l'emploi n'aura d'effets que sur le possesseur.

Dans certains cas, les conditions requises pour que le marché remplisse sa fonction ordinatrice ne seront satisfaites qu'en ce qui concerne une partie des conséquences des activités individuelles. Ces activités seront dans l'ensemble encore guidées effectivement par le mécanisme des prix, alors cependant que certaines conséquences en rejailliront sur d'autres qui, ou bien ne les paient pas quand elles leur sont avantageuses, ou bien ne sont pas indemnisés quand elles leur nuisent. Dans ces cas, les économistes parlent d'*externalités*, positives ou négatives. Dans d'autres cas, toutefois, il est soit techniquement impossible, soit d'un coût prohibitif, de réserver certains services à des particuliers; de sorte que ces services ne peuvent être qu'offerts à tous indistinctement (ou du moins seront produits à moindre coût et plus commodément, s'ils sont offerts à tous).

A cette dernière catégorie appartiennent non seulement, ce qui est évident, la protection contre la violence, les épidémies, les forces naturelles telles que l'inondation ou l'avalanche; mais en outre un grand nombre de ces commodités qui rendent tolérable l'existence dans les villes modernes; la plupart des routes (mis à part les communications à longue distance pour lesquelles un péage peut être perçu); la définition des poids et mesures, la fourniture d'informations variées allant du cadastre aux cartes, aux statistiques et à la certification de qualité de certains biens et services offerts sur le marché. Dans bien des cas, le fait de rendre de tels services ne procurerait pas de rémunération à ceux qui les fourniraient, de sorte que le marché ne les produirait pas. Ce sont là les biens collectifs ou publics au sens propre et, pour qu'ils soient fournis, il faudra trouver une méthode autre que celle de la vente aux utilisateurs individuels.

On pourrait d'abord penser que pour de tels objectifs la contrainte doit être inutile, car la reconnaissance d'un intérêt commun qui exige absolument la coopération suffirait à inciter les gens raisonnables à se rassembler pour organiser le service correspondant et en payer la production. Mais bien que cela ait toutes chances de se produire dans un groupe restreint, il n'en va pas de même dans les groupes très vastes. Dans ce dernier cas, la plupart des individus — même s'ils

désirent vivement que les services en question soient procurés — se font ce raisonnement : ma décision de contribuer ou non au financement ne changera pas grand-chose au résultat. D'ailleurs, celui qui consent à contribuer n'a aucune assurance que les autres feront comme lui et que l'objectif sera ainsi atteint.

De fait, des considérations purement rationnelles feront que chaque individu, tout en désirant que tous les autres contribuent, se refusera à le faire[3]. Si, d'un autre côté, il sait que la contrainte ne peut être autorisée qu'applicable à tous, lui compris, il sera rationnel à ses yeux d'être contraint à condition que tous les autres le soient. Telle sera dans bien des circonstances la seule voie aboutissant à fournir des biens collectifs désirés par une large majorité au moins.

La légitimité, au point de vue moral, de ce genre de contrainte à une action positive peut n'être pas aussi évidente que la moralité des règles qui empêchent simplement l'individu d'empiéter sur le domaine protégé d'autrui. En particulier là où le bien collectif en question n'est pas désiré par tous ou au moins par une forte majorité, cela pose des problèmes sérieux. Il sera pourtant de l'intérêt de chacun de consentir à ce que le prélèvement obligatoire puisse servir à des objectifs qui ne l'intéressent pas, dans la mesure où les autres individus sont également obligés de contribuer à des objectifs qu'il désire et eux pas. Bien que cela semble revenir à obliger les gens à servir des fins qui ne les concernent pas, il est plus proche de la vérité de le considérer comme une sorte d'échange : chacun convenant de contribuer à un fonds commun selon des principes uniformes, étant entendu que ses désirs quant aux services à financer par ce fonds seront satisfaits à proportion de sa contribution.

Dès lors que chacun pourra s'attendre à recevoir, sur ce fonds commun, des services qui pour lui valent plus que ce qu'il doit verser, il sera de son intérêt d'accepter la contrainte. Etant donné que dans le cas de nombreux biens collectifs il n'est pas possible de savoir avec quelque précision qui profitera de ces biens et dans quelle mesure, tout ce à quoi nous pouvons tendre c'est que chacun puisse estimer que dans l'ensemble, tous les biens collectifs qui lui sont assurés valent au moins autant que la contribution qu'il est obligé de verser.

A l'égard de nombreux biens collectifs qui ne répondent qu'aux besoins des habitants d'une certaine région ou localité, un tel objectif peut être mieux approché si non seulement l'administration des

services, mais aussi le pouvoir de taxer est aux mains d'une autorité locale plutôt que d'une autorité centrale. Dans la majeure partie de ce livre nous devrons, par souci de brièveté, parler du gouvernement au singulier et souligner qu'à lui seul revient le pouvoir de lever des fonds par contrainte; mais cela ne doit pas donner à penser qu'un tel pouvoir doive être concentré par une unique autorité centrale. Des dispositions satisfaisantes pour que soit assurée la fourniture des biens collectifs paraissent devoir comporter une large délégation de la tâche à des autorités locales et régionales.

Dans le cadre de cet ouvrage nous n'aurons guère l'occasion d'examiner dans son entièreté le problème de la centralisation ou décentralisation du gouvernement, ni celui du choix entre gouvernement unitaire et fédéralisme. Nous ne pouvons que souligner ici qu'en insistant pour que la contrainte soit un monopole du gouvernement, nous n'entendons nullement soutenir que ce pouvoir de contrainte doive être concentré aux mains d'un gouvernement central unique. Bien au contraire, déléguer tout pouvoir qui peut être exercé localement, à des organismes dont les pouvoirs sont cantonnés dans leur circonscription est probablement le meilleur moyen de s'assurer que les charges et les bienfaits de l'activité gouvernementale seront approximativement proportionnels.

Deux points principaux doivent être gardés à l'esprit tout au long de l'examen du secteur public. Le premier est que, contrairement à une idée toute faite souvent implicite, le fait que certains services doivent être financés par l'impôt n'implique nullement que les services en question doivent aussi être gérés par le gouvernement. Une fois réglé le problème du financement, la méthode la plus efficace sera souvent de laisser l'organisation et la direction de ces services à l'entreprise concurrentielle, et de se fonder pour attribuer les fonds recueillis aux producteurs, sur les préférences exprimées de façon ou d'autre par les utilisateurs. Le Pr Milton Friedman a élaboré un système ingénieux de ce genre en ce qui concerne l'éducation : il s'agit de bons de scolarité remis aux parents pour servir au paiement partiel ou total des écoles de leur choix, principe susceptible d'application dans plusieurs autres domaines[4].

Le second point important à ne jamais perdre de vue est que dans le cas des biens collectifs proprement dits, ainsi que dans certains cas d'externalités qui font une sorte de bien collectif (ou de nuisance

collective) d'une partie des conséquences des activités individuelles, nous avons recours à une méthode *inférieure* de fourniture de ces services, faute de réunir toutes les conditions qui auraient permis de procurer ces services par la méthode plus efficace du marché.

Là où les services considérés peuvent être produits au mieux par le mécanisme spontané du marché, il reste préférable de n'employer la méthode contraignante de la décision centralisée qu'en ce qui concerne les fonds à réunir; mais ensuite, dans toute la mesure du possible, laisser aux forces du marché l'organisation de la production de ces services et l'attribution des moyens disponibles parmi les divers producteurs.

L'une des considérations décisives lorsque le recours à la technique de l'organisation délibérée est indispensable à la réalisation de certains objectifs, doit être de ne rien faire à cette occasion qui détériore le mécanisme de l'ordre spontané du marché, sur lequel nous avons besoin de compter pour bien d'autres besoins, souvent plus importants.

Le bornage du secteur public

Parce que le gouvernement a le droit exclusif de recourir à la contrainte, cela voudra souvent dire que lui seul est capable de fournir certains services qui ne peuvent être financés que par l'impôt. Il ne faudrait pas en déduire cependant que le droit de fournir de tels services doit être réservé au gouvernement lorsque d'autres moyens peuvent être trouvés pour les fournir. La distinction courante entre le secteur public et le secteur privé est parfois faussement interprétée comme signifiant qu'en outre du maintien en vigueur des règles de juste conduite, certains services devraient être réservés en droit au gouvernement. Il n'y a à cela aucune justification.

Même si dans des circonstances données seul le gouvernement est en fait capable de fournir certains services, il n'y a pas de raison d'interdire à des organisations privées de trouver des méthodes pour assurer ces services sans recourir à des moyens de contrainte. Il importe même que la façon dont le gouvernement procure ces services ne soit pas de nature à empêcher les autres de les offrir. Il se peut que l'on découvre des procédés qui rendent ces services commercialisables alors qu'auparavant l'on ne pouvait les réserver à qui veut payer; et qu'ainsi la méthode du marché devienne applicable dans des

domaines où elle ne l'était pas. La diffusion par ondes en est un exemple : aussi longtemps que les émissions d'une station quelconque peuvent être reçues par n'importe qui, il est impossible de vendre un programme à des usagers déterminés. Mais un progrès technique pourrait bien ouvrir la possibilité de canaliser la réception sur ceux qui utilisent un équipement approprié, et alors le fonctionnement d'un marché deviendrait possible.

Ce que l'on appelle communément le secteur public ne devrait donc pas être interprété comme un assortiment de fonctions ou services réservés au gouvernement; on devrait plutôt le regarder comme une provision globalement définie de moyens matériels, placée à la disposition du gouvernement pour qu'il rende les services qui lui ont été demandés. Dans un tel contexte, le gouvernement n'a besoin d'aucun pouvoir spécial, autre que celui de lever d'autorité les moyens en question, suivant certains principes uniformes; mais dans la gestion de ces moyens il ne devrait avoir aucun privilège : il devrait être soumis aux mêmes règles générales de conduite, et à la même concurrence potentielle, que n'importe quelle organisation.

L'existence d'un tel secteur public[5] comprenant tout le personnel et les ressources matérielles placées sous les ordres du gouvernement, et toutes les institutions et installations créées et entretenues par lui pour l'usage général, soulève des problèmes de régulation qui sont aujourd'hui régis par la législation. Les « lois » faites dans un tel but sont néanmoins d'un tout autre caractère que les règles universelles de conduite que nous avons jusqu'ici considérées comme *la loi*. Elles réglementent la production et le mode d'utilisation par les particuliers, d'installations publiques telles que les routes et les divers services publics fournis par le gouvernement pour l'usage de tous. Les règles requises sont clairement de la nature des règles d'organisation visant des objectifs particuliers, et non des règles de juste conduite définissant des domaines privés; leur contenu est généralement déterminé essentiellement par des considérations d'efficacité ou d'opportunité plutôt que de justice. C'est là matière de gouvernement et non de législation proprement dite; et bien qu'en établissant ces règlements pour l'emploi des services qu'il procure, le gouvernement ait à se conformer à certaines exigences générales de justice — telles que de s'interdire les discriminations arbitraires — le contenu spécifique des règles sera modelé en vue de l'efficacité et de l'opportunité des services à rendre.

Un bon exemple de ces règlements pour l'utilisation des installations publiques, que l'on cite souvent mal à propos comme relevant des règles de juste conduite, est le Code de la route, c'est-à-dire le système d'ensemble appliqué pour régler la circulation. Bien que ces règles aussi aient la forme de règles de juste conduite, elles diffèrent des règles universelles de juste conduite en ce qu'elles ne délimitent pas des domaines privés et ne s'appliquent pas universellement, mais seulement pour l'usage de certaines installations procurées par le gouvernement. (Le Code de la route, par exemple, ne s'applique pas à la circulation dans un parc privé où le public n'est pas admis.)

Bien que de telles réglementations soient indubitablement nécessaires pour l'utilisation par le public des installations fournies par le gouvernement, nous devons nous garder de la tendance actuelle à étendre leur modèle aux autres prétendus « lieux publics » que l'entreprise privée fournit commercialement. Une propriété privée telle qu'un théâtre, un atelier, un grand magasin, un terrain de sports ou un groupe d'immeubles à usages multiples ne devient pas un lieu public au sens strict, du seul fait que le public est invité à s'en servir.

Il existe indubitablement de solides raisons pour établir des règles uniformes concernant l'ouverture au public de lieux de ce genre; il est évidemment désirable qu'en y entrant chacun puisse présumer que certaines exigences de sécurité et de salubrité soient respectées. Mais de telles règles à observer pour ouvrir des installations privées à l'usage général tombent dans une catégorie assez différente de celles édictées pour l'utilisation et la gestion des installations créées et entretenues par le gouvernement. Leur contenu ne doit pas être déterminé par l'objectif de l'institution, leur but sera simplement de protéger les personnes qui les fréquentent, en les informant de ce sur quoi elles peuvent compter dans tout lieu où on les invite à pénétrer pour leurs propres objectifs, et de ce qu'il leur sera loisible d'y faire. Le propriétaire de l'endroit sera bien entendu libre d'ajouter à ces stipulations, valables pour tout lieu ouvert au public, l'énoncé des conditions que lui-même pose à cette liberté d'accès. C'est à ce genre d'énonciations et non pas à la catégorie des lois générales, qu'appartiennent la plupart des règlements particuliers qui régissent l'emploi des services fournis par le gouvernement.

Le secteur indépendant

Ainsi, le « secteur public » ne doit pas être conçu comme une gamme d'objectifs pour la poursuite desquels le gouvernement détient un monopole, mais plutôt comme une gamme de besoins que le gouvernement est prié de satisfaire pour autant — et pas plus — qu'ils ne puissent l'être mieux par d'autres moyens ; il est particulièrement important de le rappeler, à propos d'un autre problème sérieux que nous pouvons seulement évoquer encore plus brièvement.

Bien que l'intervention de l'Etat puisse être souhaitable là où le marché manque à fournir un service désiré, le recours à son droit de contrainte pour réunir les fonds nécessaires n'est souvent pas la seule solution ni la meilleure. Ce peut être le moyen le plus efficace pour fournir des biens collectifs dans les cas où ils sont demandés par une majorité, ou au moins par une section de la population assez nombreuse pour faire sentir son poids politique. A tout moment il ne manquera pas de besoins à satisfaire, par des services que bien des gens désirent et qui présentent toutes les caractéristiques de biens collectifs, mais dont chacun n'est intéressant que pour un petit nombre. C'est le grand mérite du marché, qu'il serve les minorités ou les majorités indifféremment.

Dans de nombreux domaines, en particulier ceux généralement qualifiés de « culturels », il apparaît même douteux que les opinions de majorités doivent avoir la possibilité d'exercer une influence prépondérante, ou que les vues des petits groupes doivent être méconnues ; or c'est ce qui a toutes chances de se produire lorsque l'organisation politique devient le seul canal par lequel certaines aspirations peuvent s'exprimer. Toute nouveauté quant aux goûts et aspirations est forcément, au début, le fait d'un petit nombre, et si ces goûts et aspirations ne pouvaient être satisfaits que sous condition qu'une majorité les approuve, bien souvent la majorité se priverait de choses qu'elle aurait appris à aimer après qu'on les lui ait présentées.

Il ne faudrait pas oublier que longtemps avant que le gouvernement se soit mêlé de ces domaines, beaucoup de ces besoins collectifs aujourd'hui reconnus pour tels ont été servis par l'initiative d'individus ou de groupes animés d'un esprit généreux, qui surent réunir les ressources nécessaires à l'obtention de résultats d'intérêt public, importants à leurs yeux. L'instruction publique, les hôpitaux, les

bibliothèques, les musées, les théâtres et parcs ne furent pas créés d'abord par les gouvernements. Et bien que dans ces champs d'action où les bienfaiteurs privés avaient ouvert la voie, les gouvernements aient largement pris le relais[6], il y a encore grand besoin d'initiatives dans des sphères dont l'importance n'est pas généralement reconnue, et où il n'est ni possible ni souhaitable que les gouvernements interviennent.

Dans le passé ce furent initialement les églises qui ont montré l'exemple; mais plus récemment et spécialement dans le monde anglo-saxon, une large part du travail a été assumée par des fondations et instituts, ou associations privées, et d'innombrables organismes de bienfaisance et de charité. Pour une part leur origine a été dans le legs de grandes fortunes privées, affecté à divers objectifs philanthropiques. Mais beaucoup sont dus à des idéalistes aux ressources modestes qui ont consacré leurs talents d'organisateurs et de propagandistes à une cause de leur choix. Il est hors de doute que nous devions à de tels efforts spontanés d'avoir reconnu l'existence de bien des besoins humains et appris pour y pourvoir diverses méthodes que nous ne pourrions attendre des gouvernements. Dans plusieurs domaines, l'effort autonome est le plus efficace, et sert de débouché à des énergies précieuses et à des sentiments généreux qui autrement resteraient inutilisés.

Nulle agence gouvernementale n'a jamais imaginé ni créé une organisation aussi efficace que celle des Alcooliques Anonymes. Il me semble que les initiatives locales de restauration et de réaménagement offrent de meilleures chances de solution aux problèmes pressants de nos villes, qu'un ministère de la Rénovation urbaine[7]. Et il se produirait beaucoup d'initiatives de ce genre si l'habitude de faire appel au gouvernement, jointe à l'impatience à courte vue qui pousse à appliquer partout et tout de suite les remèdes apparemment connus, n'avait si souvent conduit à la mainmise du gouvernement sur toute l'affaire alors que ses premières tentatives malavisées bloquent la route à de meilleures solutions éventuelles.

A cet égard, la dichotomie habituelle en un secteur public et un secteur privé fausse la perspective. Comme l'a exposé de façon très solide R. C. Cornuelle[8], il est extrêmement important pour avoir une société saine de préserver entre le commercial et le gouvernemental un troisième *secteur indépendant* qui, souvent, est capable, et devrait

être libre, de fournir plus efficacement beaucoup de choses que nous croyons actuellement devoir attendre du gouvernement. Il est certain qu'un tel secteur indépendant, en concurrence directe avec le gouvernement pour servir le public, pourrait grandement atténuer le danger le plus grave du mode gouvernemental d'opération, à savoir la constitution d'un monopole avec tout ce que cela comporte d'influence et d'inefficacité. Il est tout simplement faux que, comme nous le dit J. K. Galbraith, « il n'y a pas d'alternative à l'administration publique »[9]. Une autre voie existe souvent, et au moins aux Etats-Unis les gens lui doivent beaucoup plus qu'ils ne l'imaginent. Développer ce secteur indépendant et ses capacités est dans de nombreux champs d'activité le seul moyen d'écarter le danger de voir le gouvernement dominer complètement la vie sociale. R. C. Cornuelle a montré la voie; et son optimisme quant à ce que le secteur indépendant pourrait réaliser s'il était délibérément cultivé et développé, ne semble pas excessif même si au premier abord on le trouve teinté d'illusion. Son petit livre sur ce sujet me paraît l'un des éléments les plus prometteurs de ces dernières années dans l'évolution des idées politiques.

Bien que les réussites acquises et potentielles de ce secteur indépendant offriraient une bonne illustration de l'une des thèses fondamentales du présent ouvrage, nous ne pouvons — notre but étant principalement de trouver des butoirs efficaces aux pouvoirs gouvernementaux — donner qu'en passant notre attention à ces réussites. Je souhaiterais pouvoir traiter complètement de ce sujet, ne serait-ce que pour ancrer dans les esprits l'idée que le souci du bien public ne requiert pas toujours que l'on fasse appel à une action gouvernementale ou que l'on s'y associe. Je dois cependant ne pas m'attarder trop loin du sujet propre de ce chapitre, qui porte sur les fonctions de service que le gouvernement peut assumer utilement, et non sur celles dont il n'a pas besoin de se charger.

La fiscalité et la taille du secteur public

Les individus sont intéressés à des degrés fort inégaux par les divers services offerts par le gouvernement; l'on ne peut espérer les mettre sincèrement d'accord entre eux, que sur le volume global de ces services à lui demander, et à condition que chacun puisse s'attendre

à recevoir approximativement autant en services qu'il aura à payer en impôts. Comme nous l'avons vu, il ne faut pas entendre par là que chacun doive être d'accord pour payer ce que coûtent tous les services gouvernementaux; mais que chacun consente à payer selon un même principe uniforme son droit à recevoir des services financés par le fonds commun. Par conséquent ce devrait être la décision concernant le niveau des prélèvements fiscaux, qui fixe le volume total du secteur public.

Mais si une décision rationnelle quant aux services à rendre par le gouvernement ne peut être dégagée que par un accord sur leur masse d'ensemble, et donc sur le montant total des ressources confiées au gouvernement, cela implique à la base que chaque citoyen, lorsqu'il vote en faveur d'une dépense publique, sache qu'il aura à supporter sa part prédéterminée du coût de cette mesure. Seulement, toute la pratique des Finances publiques s'est orientée vers le but inverse : masquer la réalité au contribuable et l'amener à payer plus qu'il n'en a conscience, et lui faire ratifier la dépense parce qu'il croit que quelqu'un d'autre en fera les frais.

Même dans la théorie des Finances publiques, l'on a avancé toutes les considérations possibles pour définir les principes de la fiscalité, sauf celle qui semble la plus importante dans une démocratie, à savoir que la procédure de décision devrait conduire à une limitation rationnelle du volume de la dépense publique totale. Cela implique, semble-t-il, que soit défini par avance le principe selon lequel la charge sera répartie sur les individus, de sorte que quiconque se déclare en faveur d'une dépense sache qu'il aura à y contribuer dans une proportion connue de lui, et puisse comparer avantages et coûts.

Le souci majeur du fisc, en revanche, a depuis toujours été de lever le plus possible d'argent en rencontrant le moins possible de résistance. Ce qui aurait dû être la considération dominante — choisir la méthode de prélèvement qui aurait pour effet de fixer une limite à la dépense totale — a peu retenu l'attention. Mais lorsque la méthode employée encourage l'idée que « c'est l'autre qui paiera », et qu'en outre c'est un principe admis que toute majorité a le droit de taxer les minorités selon des règles qui ne s'appliquent pas à elle-même (comme dans tous les cas où le poids total du fardeau fiscal augmente), la combinaison produit inévitablement une croissance constante des dépenses publiques au-delà de ce que l'individu désire réellement.

Une décision rationnelle et responsable sur le volume de la dépense publique, dans un vote démocratique, implique qu'à chaque fois les électeurs individuellement aient conscience d'avoir à payer pour la dépense fixée. Lorsque ceux qui approuvent un poste de dépense ne savent pas qu'ils auront à payer en conséquence, lorsque la question débattue est au contraire de trouver sur qui l'on fera retomber la charge, et que la majorité a ainsi l'impression qu'il s'agit de dépenser de l'argent qui sortira de la poche d'autres gens, il en résulte que la dépense n'est pas mesurée aux ressources disponibles, mais que les ressources devront être trouvées pour couvrir une dépense décidée sans égard à son coût effectif. Cette façon de procéder engendre une attitude générale consistant à admettre la pression politique et la contrainte sur autrui, comme le moyen le moins coûteux de se faire fournir les services que l'on désire.

L'on ne peut espérer que le volume de la dépense publique globale soit décidé de façon rationnelle, que si le principe selon lequel chacun est imposé garantit qu'en votant une dépense budgétaire quelconque il tiendra compte de son coût. Il faut donc que chaque votant sache qu'il devra contribuer à toute dépense qu'il approuve, en application d'une règle prédéterminée, et sache qu'il ne peut commander que quelque chose se fasse aux frais de quelqu'un d'autre. Le système tel qu'il est aujourd'hui fournit au contraire une incitation inhérente à décider des dépenses budgétaires inconsidérées et génératrices de gaspillage.

La tendance du secteur public à s'agrandir indéfiniment a conduit, il y a presque cent ans déjà, à formuler une « loi de la croissance des dépenses budgétaires »[10]. Dans certains pays, comme aujourd'hui la Grande-Bretagne, le gonflement a atteint un point tel que la part du revenu national éclusée par le gouvernement dépasse 50 %. C'est simplement la conséquence du penchant intrinsèque des institutions existantes vers l'expansion de la machinerie de gouvernement; et nous ne pouvons guère attendre autre chose d'un système où les « besoins » sont définis en premier lieu et les moyens ensuite prélevés par la décision de gens qui pour la plupart s'imaginent qu'ils n'auront pas à les fournir.

Alors qu'on a quelque raison de penser qu'avec l'accroissement de l'aisance générale et de la densité de population, la proportion augmentera aussi des besoins qui ne peuvent être satisfaits que par une

action collective, il y a peu de motifs de croire que la proportion des ressources déjà mobilisée par les gouvernements, surtout centraux, puisse conduire à une utilisation économique de ces ressources. Ce que perdent généralement de vue les partisans de cette tendance, c'est qu'à chaque pas franchi dans cette direction s'accentue la transformation de l'ordre spontané par lequel la société sert les besoins variés des individus en une organisation qui ne peut servir qu'un certain assortiment d'objectifs choisis par la majorité, ou de plus en plus — du fait que cette organisation devient beaucoup trop complexe pour que les votants la comprennent — choisis par la bureaucratie entre les mains de laquelle est placée la gestion des ressources mobilisées.

Récemment, il a été sérieusement soutenu que les institutions politiques existantes conduisent à pourvoir insuffisamment le secteur public[11]. Il est probablement exact que certains de ces services que le gouvernement devrait rendre ne sont pas pourvus de façon adéquate. Mais cela ne signifie pas que le budget global du gouvernement soit trop mince. La vérité pourrait bien être qu'ayant assumé trop de tâches, le gouvernement en néglige d'essentielles. Etant donné le caractère de la procédure par laquelle est déterminée la part des ressources qui devraient être confiées au gouvernement, il est vraisemblable que le total est déjà beaucoup plus élevé que ce qu'approuveraient les électeurs les plus nombreux,et même que ce qu'ils pensent être ses dimensions. Cela paraît plus que confirmé par les résultats de divers sondages d'opinion, le plus récent pour la Grande-Bretagne indiquant qu'environ 80 %, dans toutes les classes et groupes d'âge, souhaitent un abaissement du taux de l'impôt sur le revenu; pas plus de 5 % de chaque groupe d'âge ne sont en faveur de son relèvement. Or l'*income tax* est le seul fardeau fiscal dont les personnes consultées ont paru avoir une idée au moins approximative[12].

Sécurité des personnes

Il n'y a pas lieu ici d'insister sur la seconde tâche évidente que le gouvernement devrait remplir même dans un « Etat minimal », celle de la défense contre les ennemis du dehors. Comme pour tout ce qui concerne les relations extérieures, il faut seulement la mentionner pour rappeler combien vaste est la sphère de ces activités gouvernemen-

tales qui ne peuvent pas être strictement tenues par des règles générales (ni même efficacement guidées par une assemblée représentative), et où il faut absolument donner à l'Exécutif des pouvoirs discrétionnaires fort étendus. Il est sans doute opportun de noter à ce sujet que ce fut toujours dans l'intention de renforcer les gouvernements nationaux dans leurs rapports avec l'étranger, qu'on a été conduit à leur confier aussi des tâches qui eussent probablement été remplies plus efficacement par des autorités régionales ou locales. La cause principale de la centralisation croissante des pouvoirs de gouvernement a toujours été le danger de guerre.

Cependant, le danger que représentent les ennemis étrangers (et d'éventuelles insurrections à l'intérieur) n'est pas le seul qui menace tous les membres de la société et qui ne puisse pas être affronté autrement que par une organisation ayant pouvoir de contrainte. Peu de gens contesteront qu'une organisation de cette nature peut seule faire face aux conséquences de fléaux naturels tels que les ouragans, les inondations, les séismes, les épidémies, etc., et mener à bien les mesures nécessaires pour les prévenir ou y porter remède. Là encore, l'incidente sert simplement à rappeler une autre raison faisant qu'il est important de doter le gouvernement de moyens matériels dont il puisse user largement à sa discrétion.

Il y a toutefois une autre catégorie de risques communs à l'égard desquels, jusqu'à une époque récente, l'on n'a pas généralement admis que le gouvernement ait à intervenir. Du fait de la dissolution des liens de la communauté locale et de l'avènement d'une Société ouverte extrêmement mobile, un nombre croissant de personnes ne sont plus insérées dans des groupes particuliers sur l'aide et l'appui desquels elles puissent compter en cas d'infortune. Le problème ici est en majeure partie celui du sort des individus qui, pour diverses raisons, ne peuvent gagner leur vie sur le marché : malades, vieillards, handicapés physiques ou mentaux, veuves, orphelins — toutes gens qui sont victimes de coups du sort dont personne n'est à l'abri, et dont souvent les isolés n'ont pas les moyens de se défendre; alors qu'une société qui est parvenue à un certain degré d'aisance peut en fournir dans toutes ces circonstances-là.

L'assurance d'un certain minimum de ressources pour chaque individu, ou une sorte de niveau de base au-dessous duquel personne ne risque de tomber même s'il est incapable de pourvoir à sa subsis-

tance, voilà qui peut être considéré non seulement comme une protection tout à fait légitime contre un risque commun à tous, mais encore comme un élément nécessaire de la Société élargie où l'individu n'a plus désormais de créance morale sur les membres du petit groupe particulier dans lequel il est né. Ce nouveau système, dans lequel les individus sont incités en grand nombre à abandonner la relative sécurité que donnait l'appartenance à un groupe restreint, risque d'engendrer rapidement un grand mécontentement et des réactions violentes lorsque ceux qui, d'abord, ont joui de ses avantages se trouvent, sans faute de leur part, privés à la fois de leur gagne-pain et de tout secours de familiers[13].

Il est fort à regretter que le souci d'assurer un minimum uniforme à tous ceux qui ne peuvent se subvenir à eux-mêmes ait été associé au projet totalement différent de réaliser une « juste » répartition des revenus, ce qui — nous l'avons vu — conduit à s'efforcer de garantir aux individus le maintien du niveau de vie particulier auquel ils sont arrivés. Une telle assurance serait clairement un privilège qui ne pourrait être donné à tous, et ne le serait à quelques-uns qu'au détriment des perspectives des autres.

Lorsque les moyens financiers nécessaires dans un tel but sont prélevés par l'impôt sur la collectivité, cela provoque même l'effet contraire d'augmenter l'inégalité au-delà du degré nécessaire au fonctionnement d'un ordre de marché. En effet, dans le cas des pensions aux personnes âgées, aux invalides ou aux handicapés, elles sont financées soit par l'employeur en fonction du contrat de services (c'est une sorte de paiement différé), soit par un procédé d'assurances, volontaire ou obligatoire, et il y a donc réduction correspondante de la rémunération de services dont le prix est plus élevé. Au contraire, si l'on continue à verser sur fonds publics la rémunération entière alors que les services ne sont plus rendus, cela constitue un supplément net au revenu élevé qui a été gagné sur le marché.

Toutefois, il faut bien voir que reconnaître à tout citoyen ou habitant d'un pays, le droit à un certain niveau de vie minimum en fonction de l'aisance générale de ce pays revient à reconnaître une sorte de propriété collective des ressources du pays, ce qui n'est pas compatible avec l'idée d'une société ouverte et soulève de sérieux problèmes. Il est évident que pour longtemps encore il sera totalement impos-

sible d'assurer un niveau minimum uniforme de ressources à tout homme en tout lieu; et en tout cas, que les pays les plus riches ne se contenteraient pas d'assurer à leurs citoyens un niveau qui ne serait pas supérieur à ce qui pourrait être garanti à tous. Or réserver aux citoyens d'un certain pays les dispositions leur assurant un niveau plus élevé qu'au reste du monde, c'est en faire un privilège et implique certaines limitations au libre mouvement des hommes à travers les frontières.

Il existe, bien entendu, d'autres raisons qui font apparaître de telles restrictions comme inévitables, aussi longtemps que certaines caractéristiques nationales ou traditions ethniques (spécialement les différences dans le taux de natalité) subsistent — et à leur tour elles n'ont guère de chances de disparaître tant que les restrictions aux migrations sont maintenues. Nous devons constater le fait : nous rencontrons ici une limite à l'application universelle des principes politiques libéraux, que les réalités du monde présent rendent inévitable. De telles limites ne constituent pas une faille fatale dans le raisonnement, car elles impliquent seulement que, comme pour la tolérance en particulier, les principes libéraux ne peuvent être constamment observés qu'à l'égard de gens qui eux-mêmes obéissent à ces principes, mais ne peuvent pas toujours être appliqués à ceux qui ne les observent pas. Il en est de même pour certains principes moraux. De telles exceptions à la règle générale, étant nécessaires, ne peuvent par contre justifier des exceptions similaires à l'intérieur de la sphère où il est possible au gouvernement de suivre systématiquement les principes libéraux.

Nous ne pouvons tenter ici d'étudier aucun des détails techniques d'un arrangement approprié du système de « sécurité sociale », qui ne détruirait pas l'ordre de marché et n'enfreindrait pas les principes fondamentaux de la liberté individuelle. Nous l'avons essayé en un autre ouvrage[14].

Monopole gouvernemental sur des services

Il y a deux très importants genres de services pour lesquels les gouvernements ont depuis si longtemps établi leur monopole (ou prérogative) qu'on a fini par les considérer comme une attribution nécessaire et naturelle du gouvernement, bien que ces monopoles

n'aient jamais été créés pour le bien du public, ni lui aient jamais profité : le droit exclusif de l'émission de monnaie et celui de fournir les services postaux. Ils n'ont pas été établis pour que les gens soient mieux servis, mais uniquement pour accroître les pouvoirs des gouvernants; quant au public, il n'est pas seulement beaucoup moins bien servi qu'en l'absence de monopole mais, du moins en ce qui concerne la monnaie, les gens sont soumis, dans leurs efforts quotidiens pour gagner leur vie, à des hasards et des risques inséparables de la domination politique sur la monnaie, alors qu'ils eussent bientôt découvert un moyen d'y parer si seulement on leur avait laissé les mains libres.

Concernant le monopole postal (aux Etats-Unis il ne porte que sur la distribution des lettres), tout ce qu'il est nécessaire d'en dire est qu'il doit son existence uniquement à la volonté du gouvernement de surveiller les correspondances entre les citoyens[15]. Ce n'est pas le gouvernement qui a créé la poste, il a repris ce que l'initiative privée avait fourni. Loin d'assurer de meilleures communications, ou même de procurer un revenu au gouvernement, le service s'est à notre époque détérioré régulièrement de par le monde, il est devenu non seulement une charge croissante pour le contribuable, mais encore une entrave pour les affaires. Car ayant découvert que l'Etat est le plus impotent des employeurs, les syndicats des services publics se sont progressivement arrogé le pouvoir d'exercer un chantage sur tout le monde en paralysant la vie publique. En dehors des grèves et autres perturbations, l'inefficacité grandissante des services postaux de l'Etat devient réellement un obstacle à l'utilisation judicieuse des ressources. L'on peut lui appliquer aussi toutes les objections valables contre la pratique de faire gérer les divers autres « syndicalo-services publics » — transports, communications, fourniture d'énergie — par des monopoles gouvernementaux; nous examinerons ces objections plus loin.

Le problème des régimes monétaires appropriés, de son côté, est trop vaste et trop difficile pour en traiter valablement dans le présent contexte[16]. Comprendre ce dont il s'agit ici, exige que l'on se libère d'habitudes profondément ancrées et une révision approfondie de la théorie monétaire. Si l'abolition du monopole gouvernemental sur la monnaie débouchait sur l'usage général de plusieurs monnaies concurrentes, cela serait déjà en soi un progrès sur un monopole

monétaire étatique qui a, sans exception, été exploité pour frauder et tromper les citoyens; mais son but principal serait d'imposer une très nécessaire discipline à l'émission de monnaie par l'Etat, en exposant cette monnaie au risque d'être éliminée par une autre plus digne de confiance.

Dans ce cas, le citoyen ordinaire pourrait encore, dans ses transactions habituelles, se servir de la sorte de monnaie qui lui est maintenant familière, mais dans laquelle il pourrait enfin avoir confiance. Le gouvernement serait alors privé non seulement de l'un des principaux moyens d'endommager l'économie et de soumettre les individus à des restrictions de leur liberté, mais aussi déconnecté d'une de ses principales causes d'expansion. Il est vraiment absurde d'appeler l'Etat à « protéger » la monnaie utilisée dans le pays contre une quelconque menace (hormis la contrefaçon qui, comme toute fraude, est prohibée par les règles de droit), la seule possible venant du gouvernement lui-même; c'est contre l'Etat que la monnaie doit être primordialement protégée. Ceux qui exportent de la monnaie, ou qui en procurent d'autres, toutes les personnes de ce genre contre lesquelles les politiciens responsables dirigent astucieusement l'indignation du public, sont en fait les gardiens vigilants qui, s'ils sont libres d'exercer leur commerce, obligeront le gouvernement à ne fournir que de la monnaie honnête. Le contrôle des changes et les mesures semblables servent simplement à laisser les mains libres aux gouvernants pour continuer à faire aux citoyens une concurrence déloyale sur le marché des ressources, en dépensant de la monnaie fabriquée à volonté.

Il n'y a aucune justification au mythe assidûment entretenu, selon lequel il serait nécessaire que dans un territoire donné une seule espèce de monnaie ait pouvoir libératoire. Le gouvernement a pu, à un certain moment, remplir une fonction utile en certifiant le poids et l'aloi des pièces, encore que cela ait été fait avec au moins autant de compétence et d'honnêteté par de respectables négociants. Mais lorsque les princes réclamèrent la prérogative de la frappe des monnaies, ce fut pour toucher le droit de seigneurage et afin de faire circuler leur image dans les coins les plus éloignés de leur domaine, montrant ainsi aux habitants de qui ils étaient les sujets. Eux et leurs successeurs ont abusé sans vergogne de cette prérogative, comme instrument de pouvoir et de tromperie.

Par la suite, l'aveugle transposition sur les formes modernes d'instruments de paiement des droits relatifs à la frappe des monnaies ne fut revendiquée qu'au titre de moyen de puissance et de finance, et nullement parce que l'on croyait faire ainsi le bien du peuple. Le gouvernement britannique donna en 1694 à la Banque d'Angleterre un monopole (légèrement restreint) pour l'émission des billets de banque, parce qu'il se le faisait payer et non pas en vue du bien public.

Depuis lors, l'illusion que le monopole gouvernemental assurerait aux divers pays une monnaie meilleure que le marché a dominé le développement des institutions monétaires; mais le fait certain est que partout où l'exercice de ce pouvoir ne fut pas limité par quelque mécanisme automatique, comme l'étalon-or, il a été frauduleusement utilisé au détriment des peuples. L'étude de l'Histoire montre qu'aucun gouvernement n'a été en possession du contrôle direct de la quantité de monnaie pendant un certain temps, sans abuser de la confiance des citoyens. Nous n'aurons pas de monnaie honnête, tant que d'autres que le gouvernement en fonctions n'auront pas le droit d'en proposer de meilleure que celle de sa fabrication.

Aussi longtemps que les procédés d'escroquerie ne pourront être promptement déjoués par le peuple en désertant la monnaie officielle, les gouvernants seront périodiquement poussés à utiliser ces procédés car ils croient, bien à tort, qu'ils peuvent — et donc doivent — assurer le plein emploi par la manipulation monétaire; c'est même ce qui a été présenté comme la raison pour laquelle nous sommes irrévocablement voués à une économie « planifiée », « dirigée », « orientée », ou « pilotée ». A l'évidence, l'expérience a une fois de plus confirmé que ce sont précisément les politiques inflationnistes appliquées par les gouvernements qui provoquent la maladie qu'ils cherchent à guérir; car bien qu'ils puissent réduire le chômage momentanément, ils ne le font qu'au prix d'un chômage beaucoup plus grand par la suite.

Des considérations analogues s'appliquent aux monopoles pour la production d'autres services que les gouvernements, et plus particulièrement les gouvernements locaux, peuvent rendre utilement mais en ouvrant la porte aux abus que tout monopoliste est exposé à commettre, si même il n'est forcé de les commettre. L'abus le plus nuisible en ce domaine n'est pas celui que le public redoute le plus souvent, à savoir l'extorsion de prix trop élevés, mais au contraire la pression politique amenant à faire des ressources un emploi anti-économique.

Les monopoles en matière de transports, de communications et de fourniture d'énergie, n'empêchent pas seulement la concurrence, mais rendent nécessaire la fixation politique des tarifs ; et ces tarifs, supposés déterminés par des considérations d'équité, sont au premier chef les responsables de l'étalement « tentaculaire » des agglomérations urbaines. Comment l'éviter, lorsque chaque habitant, si éloigné et difficile d'accès que soit l'endroit où il choisit de résider, est censé avoir le droit d'être desservi, quel qu'en soit le coût, au même prix que ceux qui vivent au centre d'une ville densément occupée ?

D'un autre côté, il tombe sous le sens que puisque le gouvernement est le plus gros dépenseur et investisseur, que ses activités ne peuvent être entièrement guidées par la rentabilité, et que son financement est en grande partie indépendant du marché des capitaux, il devrait dans toute la mesure du possible répartir ses dépenses dans le temps de façon à relayer l'investissement privé quand celui-ci faiblit; à ce moment-là, il emploierait ses ressources à des investissements publics, au moindre coût et le plus opportunément pour la société. La raison pour laquelle cette vieille recette a en pratique si peu été mise en application — et depuis qu'elle est redevenue à la mode, à peine davantage qu'aux temps où seuls quelques économistes la recommandaient — cette raison est d'ordre politique et administratif.

Pour que les changements de rythme des investissements gouvernementaux interviennent assez promptement pour servir de stabilisateurs — et non pas, comme d'ordinaire, avec de tels retards qu'ils font plus de mal que de bien —, il serait nécessaire que l'ensemble du programme d'investissements du gouvernement soit dressé de telle façon que la vitesse d'exécution puisse être accélérée ou ralentie dans des délais restreints. Pour obtenir cela, il faudrait que toutes les affectations de capitaux par le gouvernement soient programmées à un certain rythme moyen pour un avenir de cinq à sept ans, étant entendu que ce qui serait ainsi fixé représenterait seulement la vitesse moyenne. Si nous appelons ce rythme « vitesse 3 », la direction centrale pourrait le faire accélérer en tous secteurs de 20 à 40 % (vitesses 4 et 5) ou ralentir de 20 à 40 % (vitesses 2 et 1). Chaque subdivision ou section saurait qu'elle devra par la suite compenser cette accélération ou ce ralentissement, et s'efforcer de faire porter le choc par les activités où le coût de ces changements serait le moins élevé; et plus particulièrement, là où serait au maximum l'avantage de s'adapter à la

phase temporaire d'abondance, ou de rareté, de la main-d'œuvre et autres ressources.

Il est à peine besoin de souligner combien difficile serait la mise en application effective d'un tel programme, et combien nous sommes loin de posséder le genre de machinerie gouvernementale que supposerait une telle tâche.

Information et éducation

C'est là également un domaine que nous ne pouvons ici qu'évoquer brièvement. Le lecteur trouvera un traitement plus détaillé du sujet dans la discussion que j'en ai faite antérieurement[17].

Information et éducation sont évidemment connexes au point de ne se disjoindre que par nuances successives. L'argument pour les fournir aux frais de la collectivité est semblable dans les deux cas, mais il n'y est tout à fait le même que dans le cas des biens collectifs. Bien qu'information et éducation puissent être vendues à des particuliers, ceux qui en manquent ignorent souvent qu'ils auraient avantage à en acquérir; mais il peut être avantageux à d'autres qu'ils en soient pourvus. Cela est évident lorsque la connaissance est celle que les individus doivent avoir afin de se conformer aux lois et de prendre part à la procédure démocratique de gouvernement.

Le processus de marché est certes l'un des plus efficaces moyens de fournir l'information, mais il fonctionne aussi plus efficacement si l'accès à certaines sortes d'information est gratuit. On peut dire aussi que des connaissances utiles qui pourraient aider les efforts des individus sont parfois le produit indirect de l'activité de gouvernement, ou qu'elles ne peuvent être obtenues que par le gouvernement, comme celles contenues dans les statistiques, le cadastre, etc. Enfin, une grande partie des connaissances cessent d'être des biens rares une fois dégagées, et pourraient être accessibles à tous moyennant une fraction du coût qu'avait exigé leur première acquisition. Cela n'est pas nécessairement un argument valable pour confier au gouvernement le soin de distribuer les connaissances; nous ne souhaiterions certainement pas que le gouvernement s'empare d'une position dominante dans la distribution des nouvelles; et l'attribution, dans certains pays, d'un monopole gouvernemental sur la radiotélévision est probablement l'une des décisions les plus hasardeuses des temps modernes.

Bien qu'il soit souvent très douteux que le gouvernement soit l'agent le plus approprié pour diffuser n'importe quel genre d'information, et malgré le danger qu'en se réservant *a priori* cette tâche il n'empêche que d'autres la remplissent mieux, il serait difficile de prétendre que le gouvernement ne doive en aucune façon intervenir dans ce domaine. Le problème réel porte sur la forme et l'étendue des services que le gouvernement devrait assumer en cette matière.

Concernant l'éducation, l'argument primordial en faveur de son assistance par le gouvernement est que les enfants ne sont pas encore des citoyens responsables et ne peuvent être supposés capables de savoir ce dont ils ont besoin, ni ne possèdent de ressources qu'ils pourraient consacrer à l'acquisition du savoir; les parents, de leur côté, ne sont pas toujours capables ou désireux d'investir, dans l'éducation des enfants, autant qu'il serait nécessaire pour que les fruits de ce capital immatériel correspondent aux fruits du capital matériel investi. Ce raisonnement s'applique seulement aux enfants et mineurs. Mais il est complété par une autre considération qui s'applique aussi aux adultes, c'est que l'éducation peut éveiller en ceux qui la reçoivent des capacités dont ils n'avaient pas conscience. Ici encore, l'on peut fréquemment soutenir que c'est seulement si l'individu est assisté pendant les premiers stades de sa formation, qu'il sera en mesure de développer ensuite ses potentialités à sa propre initiative.

Qu'il y ait de solides arguments pour que le gouvernement finance au moins une instruction générale n'implique cependant pas que cette éducation doive aussi être administrée par l'Etat, et encore moins qu'il doive en avoir le monopole. Dans la mesure au moins où il s'agit d'une éducation générale et non de la formation avancée pour les activités professionnelles, les propositions du Pr Milton Friedman mentionnées ci-dessus[18], suggérant que les parents reçoivent des bons de scolarité pour payer l'éducation de leurs enfants à des écoles de leur choix, semblent avoir des avantages considérables sur le système actuel. Il est vrai que le choix des parents devrait alors être limité à une gamme d'écoles répondant à certains critères minimum, et que les bons ne couvriraient en totalité les frais de scolarité que dans une certaine catégorie d'établissements; néanmoins ce système aurait le grand avantage sur l'école officielle service public, de permettre aux parents de payer le coût additionnel d'une forme d'éducation ayant leur préférence.

Dans la formation spéciale nécessaire aux professions libérales et autres, où les problèmes se posent après que les étudiants ont atteint l'âge de choisir par eux-mêmes, un système de prêts pour études remboursables sur les revenus plus élevés auxquels ces études permettent d'accéder offre une alternative et probablement de meilleures possibilités, comme l'a montré M. Richard Cornuelle par la création d'un *United Student Aid Fund*, Inc.[19].

Autres questions critiques

Plusieurs autres problèmes importants, qui devraient être considérés même dans un examen général du champ légitime de l'action gouvernementale, ne peuvent cependant être que mentionnés ici. L'un d'eux est celui de la *certification* par le gouvernement, ou d'autres autorités, de la qualité de certains biens ou services, pouvant aller jusqu'à l'octroi de *licences* pour l'exercice de certaines activités. L'on ne peut guère contester que le choix du consommateur sera grandement facilité, si la présence de certaines qualités dans les choses ou dans les capacités de ceux qui offrent des services est rendue visible pour l'inexpert; cependant, il n'est nullement évident que seul le gouvernement puisse inspirer la confiance recherchée.

La réglementation des procédés du bâtiment, les lois sur l'hygiène des aliments, la délivrance de diplômes pour certaines professions, les restrictions au commerce de certains produits dangereux (tels que les armes, explosifs, poisons et drogues), ainsi que certains règlements concernant les mesures de sécurité et d'hygiène au cours des activités de production, et dans les installations ouvertes au public telles que théâtres, terrains de sport, etc., constituent assurément une aide pour les choix intelligents, et peuvent parfois leur être indispensables.

Pour que les biens offerts à la consommation humaine satisfassent à certaines règles d'hygiène (par exemple, que le porc soit exempt de trichine, ou que le lait ne puisse transmettre la tuberculose) ou encore pour que quelqu'un qui se désigne lui-même par un terme généralement entendu comme impliquant une certaine compétence — par exemple, médecin — possède effectivement cette compétence, le moyen le plus efficace sera dans quelques règles générales s'appliquant à tous ceux qui offrent les biens ou les services en question.

C'est probablement une simple question de commodité que de savoir s'il suffit de procurer une définition généralement compréhensible des caractéristiques du bien ou service considéré, ou s'il faut ne permettre leur mise en vente qu'avec une certification officielle de conformité. Tout ce qu'exige le respect de la règle de droit, c'est que quiconque satisfait aux critères posés puisse obtenir légalement la certification requise; ce qui implique que le contrôle par les autorités de surveillance *ne puisse pas être* un moyen de manipuler le volume des offres.

Un problème particulièrement épineux est celui de la réglementation de la prérogative d'*expropriation*, ou *achat forcé*, qui paraît être nécessaire au gouvernement pour certaines de ses fonctions souhaitables. Au moins dans le but d'établir un système adéquat de communications, un tel droit semble indispensable et, sous l'appellation de « domaine éminent » paraît en fait avoir été reconnu au gouvernement à toutes les époques[20]. A condition que l'usage de tels pouvoirs puisse être défini par des règles juridiques générales, que les décisions administratives soient sujettes au contrôle de tribunaux indépendants, et que l'indemnisation couvre entièrement la valeur du bien exproprié, ce système ne paraît pas gêner sérieusement le fonctionnement du marché, ni contrevenir à la souveraineté du droit. Il n'est pas niable cependant qu'il y ait là, visible dès l'abord, un conflit entre les principes de base de l'ordre libéral et ce qui se présente comme des nécessités incontestables de l'action gouvernementale; et que nous manquons encore des principes théoriques adéquats pour une solution satisfaisante des problèmes qui se posent en ce domaine.

Il y a aussi, vraisemblablement, plusieurs domaines où l'Etat n'a pas encore fourni à l'individu la protection dont il a besoin pour qu'il puisse poursuivre ses objectifs avec pleine efficacité et pour le meilleur bien de la communauté. L'un des plus importants semble être celui de la *protection* et du *secret de la vie privée*, qui n'est devenu un problème aigu qu'avec l'accroissement moderne de la densité de population, et à l'égard duquel le pouvoir politique a jusqu'à présent manqué manifestement de fournir des règles appropriées ou de les faire respecter[21]. La définition de tels domaines où l'individu soit protégé des curiosités de ses voisins, voire des représentants du public au sens large tels que les journalistes, me semble une importante exigence de la liberté réelle.

Finalement, nous devons une fois encore rappeler au lecteur que, pour réduire la discussion de ces problèmes à des dimensions maniables, nous avons dû nous exprimer en termes de problèmes d'un gouvernement unitaire et centralisé. Néanmoins, l'une des principales conclusions à tirer de notre exploration d'ensemble est la désirabilité d'une dévolution d'un bon nombre des fonctions gouvernementales à des autorités régionales et locales. Il y a en fait beaucoup à dire en faveur d'une limitation des tâches d'une autorité suprême, quelle qu'elle soit, à celle essentielle et strictement définie d'imposer le respect du droit et de l'ordre à tous les individus, à toutes les organisations et toutes les collectivités politiques mineures; et pour ce qui est de rendre des services positifs, en laisser le soin à des pouvoirs officiels subalternes. La plupart des fonctions de service du gouvernement seraient probablement bien mieux remplies et surveillées si ces autorités locales pouvaient, dans le respect d'une loi qu'elles ne pourraient modifier, se concurrencer pour attirer des habitants. Ce fut la regrettable nécessité d'avoir des gouvernements centraux forts en vue de la défense contre les ennemis extérieurs qui a engendré la situation dans laquelle la définition de règles générales et le soin de fournir divers services ont été placés dans les mêmes mains, avec pour résultat que les deux missions ont été de plus en plus confondues.

15

POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET MARCHÉ

> « *La pure économie de marché implique que le gouvernement, l'appareil social de contrainte et de répression, veille à préserver le fonctionnement du système de marché, qu'il s'abstienne d'en entraver la marche, et le protège contre les atteintes venant d'autres que lui-même* » (Ludwig von MISES*).

Les avantages de la concurrence ne dépendent pas de la condition qu'elle soit « parfaite »[1]

Sous certaines conditions, la concurrence engendrera une affectation des ressources nécessaires à la production des divers biens et services, aboutissant à offrir le même volume de cette combinaison précise de produits, qu'aurait réalisé un esprit unique possédant toutes les connaissances qu'ont en réalité partiellement tous les individus, et qui eût été capable d'utiliser cette connaissance totale de la façon la plus efficace.

Le cas particulier dans lequel ces résultats découlent d'un processus de marché concurrentiel a été trouvé, par les économistes théoriciens, si satisfaisant pour l'intelligence, qu'ils ont eu tendance à le poser en paradigme. Le plaidoyer pour la concurrence a été, en conséquence, régulièrement présenté comme si la concurrence était désirable parce qu'en règle générale elle produit ces résultats; et même, comme si la concurrence n'était désirable que lorsqu'elle les produit effectivement.

Lorsque l'on fonde la justification du marché sur ce cas spécial de concurrence « parfaite », il ne faut pas longtemps pour voir que c'est un cas exceptionnel dont on n'approche qu'en de rares circonstances; et qu'en conséquence, si la concurrence se justifiait par ce qu'elle réalise dans ces conditions particulières, il y aurait vraiment

peu de raisons d'en faire un principe général. Ainsi, en assignant à la concurrence un objectif irréaliste parce que beaucoup trop haut, l'on est souvent conduit à estimer à tort beaucoup trop bas ce qu'en fait elle réalise.

Le modèle de la concurrence parfaite repose sur l'hypothèse d'un ensemble de faits qui n'existent qu'en très peu de secteurs de la vie économique, et qu'en nombre d'autres il n'est pas en notre pouvoir de créer, si tant est qu'il soit désirable de les créer si on le pouvait.

L'élément essentiel de l'hypothèse qui sert de base à ce modèle est le suivant : il est supposé que toute marchandise (ou service) qui diffère caractéristiquement des autres peut être proposée à la plupart des consommateurs par un grand nombre de producteurs qui la produisent au même coût; il en découle qu'aucun de ces producteurs ne peut délibérément en déterminer le prix, parce que s'il tentait d'exiger plus que son coût de revient marginal, il serait de l'intérêt des autres de vendre moins cher que lui. Ce cas idéal, dans lequel pour chaque compétiteur le prix est une donnée inchangeable, et où son intérêt le poussera à accroître sa production jusqu'à ce que le coût marginal soit égal au prix, prit figure de modèle et servit de référence pour juger les résultats de la concurrence dans le monde réel.

Il est vrai que si nous pouvions réaliser de telles conditions, il serait désirable d'étendre la production de chaque article jusqu'au point où les prix et les coûts marginaux seraient égaux; car aussi longtemps que ce point ne serait pas atteint, un accroissement de production de la marchandise considérée signifierait que les facteurs de production nécessaires seraient utilisés là de façon plus productive qu'ailleurs. Cela ne veut pas dire que là où il nous faut recourir au processus concurrentiel pour découvrir ce dont les gens ont besoin et ce qu'ils sont capables de faire, nous soyons aussi à même de réaliser la situation idéale; cela n'enlève rien au fait que la concurrence, même « imparfaite », ait un résultat préférable à tout ce que peut réaliser n'importe quelle autre méthode connue, par exemple la direction par le gouvernement.

Il n'est évidemment ni désirable ni possible, que tout bien ou service caractéristiquement différent des autres, soit produit par un grand nombre de producteurs; ou qu'il y ait toujours un grand nombre de producteurs capables de produire un bien déterminé au même coût de revient. En général il existe à tout moment non seu-

lement une taille optimale pour l'unité de production, en dessous ou au-dessus de laquelle les coûts augmentent, mais aussi des avantages spéciaux de talent, de situation, de traditions, etc., que quelques-unes des entreprises seulement possèdent. Fréquemment un petit nombre d'entreprises, une seule peut-être, seront capables de produire autant d'un certain bien qu'il peut en être vendu à des prix couvrant les coûts, et inférieurs à ceux de toute autre firme. Dans ce cas, les quelques firmes (ou la firme seule) ne seront pas dans la nécessité d'abaisser leurs prix jusqu'à rejoindre les coûts marginaux, ni de fabriquer autant de leur produit qu'il peut en être vendu à des prix couvrant juste le coût marginal. Tout ce que l'intérêt d'une firme la poussera à faire, sera de maintenir ses prix au-dessous du chiffre auquel de nouveaux producteurs seraient tentés d'entrer sur le marché. A l'intérieur de cette marge de telles firmes (ou firme isolée) auraient naturellement la liberté de se comporter en monopoliste ou oligopoliste et de fixer les prix (ou les quantités produites) au niveau qui leur rapporte les plus hauts bénéfices, et ne seraient bornées que par l'objectif de rester assez bas pour ne pas en attirer d'autres.

Dans chacun de ces cas, un dictateur omniscient pourrait assurément améliorer l'utilisation des ressources disponibles en exigeant des firmes qu'elles poussent leur production jusqu'à ce que les prix couvrent juste le coût marginal. Selon ce critère, habituellement employé par certains théoriciens, la plupart des marchés du monde d'aujourd'hui sont indubitablement fort imparfaits. Mais à tout point de vue pratique, c'est une référence totalement hors de situation parce qu'elle repose sur une comparaison, non pas avec quelque autre situation qui pourrait être atteinte selon un procédé connu, mais avec ce qui pourrait avoir été réalisé si certains faits que nous ne pouvons modifier avaient été autres que ce qu'ils sont.

Employer comme référence pour juger le résultat réel de la concurrence, les hypothétiques dispositions d'un dictateur omniscient, cela vient naturellement à l'esprit de l'économiste, dont l'analyse doit partir de l'hypothèse fictive que lui-même connaît tous les faits qui déterminent l'ordre du marché. Mais cela ne nous fournit aucun test valable qui puisse s'appliquer aux réalisations de la conduite pratique des affaires. L'on ne devrait pas juger sur l'écart entre la réalité et un résultat théorique irréalisable, mais en cherchant si les résultats d'une certaine conduite dépassent les résultats d'une autre

procédure, ou restent en deçà. Le problème réel est de voir jusqu'où nous pouvons augmenter l'efficacité au-dessus du niveau précédemment atteint; il n'est pas de voir combien nous approchons d'un résultat qui eût été souhaitable si les faits avaient été différents.

En d'autres termes, la référence pour juger de l'efficacité de la concurrence ne peut être dans les arrangements qui seraient opérés par quelqu'un qui aurait la pleine connaissance de tous les faits; ce qui compte, c'est la probabilité, que seule la concurrence peut garantir, de voir les diverses choses faites par ceux qui, parce qu'elle joue, produisent davantage de ce que désirent les autres, qu'ils n'auraient fait en son absence.

La concurrence, méthode de découverte

De façon absolument générale, à l'intérieur comme à l'extérieur de la sphère économique, la concurrence est une procédure raisonnable à employer seulement lorsque nous ne savons pas d'avance qui fera le mieux. Dans les examens ou les rencontres sportives comme sur le marché, elle nous dira toutefois uniquement qui a fait le mieux dans les circonstances données; elle ne garantit pas que chacun aura fait tout ce dont il est capable, bien qu'elle fournisse l'une des meilleures incitations à faire le maximum. Elle fournit une incitation à faire mieux que le concurrent le plus dangereux, mais si celui-ci est loin derrière, le meilleur dispose d'une grande marge dans laquelle décider quant à l'intensité de son effort. C'est seulement si l'autre le suit sur les talons, et si lui-même ne sait pas dans quelle mesure il est vraiment le meilleur, qu'il se dépensera à fond. Et c'est seulement s'il y a une gradation plus ou moins continue de capacités, et si chacun tient fortement à se classer au meilleur rang dont il est capable, que chacun restera sur le grand braquet tout en regardant par-dessus l'épaule si le suivant le rattrape.

La concurrence est ainsi, comme l'expérimentation dans les sciences, d'abord et surtout une procédure de découverte. Aucune théorie ne peut lui rendre justice, si l'on part de l'hypothèse que les faits à découvrir sont déjà connus[2]. Il n'y a pas une gamme prédéterminée de faits connus ou « donnés » qui jamais pourra être en totalité prise en compte. Tout ce que nous pouvons espérer garantir, c'est une méthode qui, globalement, est susceptible d'amener à une

situation où l'on pourra, mieux que par toute autre méthode connue de nous, prendre en compte le maximum de faits objectifs virtuellement utilisables.

La fluidité des circonstances, voilà ce qui rend si insignifiante pour le choix d'une conduite politique toute appréciation des effets de la concurrence qui repose sur l'idée que tous les faits influents sont connus par quelque unique cerveau. Le vrai problème porte sur le meilleur moyen d'aider à la meilleure utilisation de la connaissance, des talents et des occasions d'apprendre, qui sont dispersés parmi des centaines de milliers de gens mais ne sont connus dans leur totalité par personne. La concurrence doit être vue comme un processus dans lequel les gens acquièrent et communiquent de la connaissance; en discuter comme si toute cette connaissance était à la disposition d'une unique personne au point de départ, c'est en faire un pur non-sens.

Il est aussi absurde de juger des résultats concrets de la concurrence d'après une quelconque idée préconçue des biens qu'elle « devrait » faire produire, que de juger des résultats d'une expérimentation scientifique d'après leur degré de concordance avec ce que l'on avait attendu. Ce qui est vrai quant aux résultats de l'expérimentation scientifique l'est encore ici : nous ne pouvons juger de la valeur des résultats que par les conditions dans lesquelles l'expérimentation a été conduite, et non par les résultats atteints. L'on ne peut donc dire de la concurrence, pas plus que d'aucune autre sorte d'expérimentation, qu'elle conduise à une maximation de quelque résultat mesurable. Elle conduit simplement, dans les conditions qui lui sont favorables, à une meilleure utilisation des talents et des connaissances qu'aucune autre procédure connue.

Bien que tout emploi réussi de talent et de savoir puisse être vu comme un gain, et que chaque acte d'échange nouveau où les deux parties préfèrent ce qu'elles reçoivent à ce qu'elles cèdent puisse donc être considéré comme un avantage, nous ne pouvons jamais dire de quel montant global ont augmenté les bénéfices nets dont disposent les gens. Nous n'avons pas affaire à des grandeurs mesurables ou cumulatives, mais nous devons accepter comme l'optimum réalisable les résultats de la situation d'ensemble dont les données ont le plus de chances de conduire à la découverte du plus grand nombre possible d'occasions favorables.

Comment un individu agira sous la pression de la concurrence, quelles circonstances précises se présenteront à lui dans cette situation, lui-même ne le sait pas d'avance et, à plus forte raison, doit rester inconnu aux autres. Il est par conséquent littéralement sans signification de requérir de lui qu'il agisse « comme si » la concurrence existait, ou comme si elle était plus complète qu'elle ne l'est. Nous verrons en particulier que l'une des principales sources d'erreur dans ce domaine est la façon de voir dérivée de l'hypothèse artificielle de « courbes des coûts » individuelles qui seraient des faits objectifs susceptibles d'inspection, alors qu'il s'agit de quelque chose qui se détermine uniquement sur la base de la connaissance et du jugement de l'individu — connaissance qui sera toute autre selon qu'il agit dans un marché hautement concurrentiel, ou qu'il est producteur unique ou l'un des rares producteurs du bien considéré.

Bien qu'expliquer les résultats de la concurrence soit l'un des buts essentiels de la théorie économique (ou catallactique), les faits que nous venons de considérer restreignent grandement la mesure dans laquelle cette théorie peut prédire les résultats particuliers de la concurrence, dans le type de situation qui nous intéresse pratiquement. De fait, la concurrence est précieuse précisément parce qu'elle constitue une méthode de découverte, dont nous n'aurions pas besoin si ses résultats pouvaient être prédits. La théorie économique peut élucider le fonctionnement de cette procédure d'exploration en construisant des modèles dans lesquels l'on suppose que le théoricien possède toute la connaissance qui guide tous les agents divers dont le modèle représente l'interaction. Nous ne sommes intéressés par ce modèle que parce qu'il nous dit comment un système de ce genre fonctionnera. Mais nous avons à l'appliquer à des situations de fait où nous ne possédons pas la connaissance des facteurs circonstanciels.

Ce dont l'économiste est seul capable, c'est de tirer de modèles mentaux — dans lesquels il suppose, pour ainsi dire, qu'il peut regarder les cartes dans la main de chacun des joueurs — certaines conclusions sur le caractère général du résultat; conclusions qu'il peut sans doute tester sur des modèles artificiellement construits, mais qui ne sont intéressantes que dans les circonstances où il ne peut pas les vérifier, faute de connaître les détails nécessaires.

Si les conditions concrètes d'une concurrence « parfaite » ne sont pas réunies, il n'est pas possible de faire que les firmes agissent « comme si » elles existaient

En tant que procédure de découverte, la concurrence doit s'appuyer sur l'intérêt propre des producteurs, c'est-à-dire qu'ils doivent être à même d'utiliser ce qu'ils savent en vue de leurs propres objectifs, parce que personne d'autre ne possède l'information sur laquelle ils doivent fonder leur décision. Lorsque les conditions de la concurrence « parfaite » font défaut, certains trouveront profitable de vendre leur produit à un prix supérieur au coût marginal, alors qu'ils auraient pu encore faire un bénéfice convenable en le vendant moins cher. C'est contre cela que protestent ceux qui prennent pour référence la situation de concurrence parfaite. Ils soutiennent que les producteurs, dans de telles conditions, devraient être tenus de se comporter comme si la concurrence était parfaite, alors même que leur intérêt propre ne les y pousse pas.

Mais nous nous en remettons à l'intérêt personnel parce que c'est le seul moyen que nous ayons d'inciter les producteurs à mettre en œuvre des connaissances que nous ne possédons pas, et à prendre des décisions dont ils sont seuls en mesure de déclencher les effets. Nous ne pouvons en même temps compter sur leur intérêt personnel pour qu'ils trouvent la méthode de production la plus économique, et ne pas leur permettre de produire les sortes et les quantités de biens selon les méthodes les plus avantageuses pour eux. Le stimulant qui fait améliorer les procédés de production consiste souvent dans le fait que celui qui le fait le premier recueille ainsi un profit temporaire. Bien des progrès en la matière sont dus à ce que chacun s'efforce d'obtenir une telle prime, bien que l'on sache qu'elle sera seulement temporaire pour la tête du peloton.

Si les coûts de production futurs pour un producteur quelconque (et notamment son coût marginal pour toute quantité produite additionnelle) étaient une grandeur objectivement calculable, que pourrait définir sans ambiguïté une autorité inspectrice, ce pourrait avoir un sens que d'exiger des producteurs qu'ils vendent au coût marginal. Mais bien que nous ayons l'habitude de discuter en théorie comme si les coûts étaient une « donnée », c'est-à-dire une connaissance positive, la réalité est que ce que nous demandons à la concurrence

de découvrir, ce sont justement les coûts les plus bas auxquels l'on peut produire un bien. Ces coûts minima ne sont pas nécessairement connus de quelqu'un d'autre que celui qui a réussi à les obtenir, et même lui ne sait pas toujours pourquoi il peut produire à meilleur compte que les autres.

Il s'ensuit que généralement il n'est pas possible à un observateur extérieur de s'assurer objectivement qu'un large excédent du prix sur les coûts, manifesté par des profits élevés et dû à quelque progrès de technique ou d'organisation, est simplement un revenu « adéquat » de l'investissement. Dans ce contexte, « adéquat » ne signifie rien d'autre qu'un revenu dont la perspective a été jugée suffisante pour que le risque soit couru. Dans la production technologiquement avancée, le coût d'un produit ne sera généralement pas chiffrable de façon objectivement sûre; son estimation dépend dans une large mesure de l'opinion du producteur sur la suite des événements. Le succès de l'entreprise autonome et son efficacité à long terme dépendent de la sûreté de jugement de celui qui fait les pronostics concernant l'évaluation des coûts.

Savoir si une firme qui a beaucoup investi pour améliorer son équipement doit immédiatement augmenter sa production jusqu'au point où les prix coïncideront avec son nouveau coût marginal, est donc une question de jugement de probabilité sur les situations futures. Il est clairement désirable que soient entrepris des investissements pour moderniser et améliorer les équipements, investissements qui ne seront profitables que si, pendant un certain temps après la mise en marche, les prix restent supérieurs au coût de revient obtenu dans l'ancienne installation. Il n'est rationnel de construire une nouvelle usine que si l'on s'attend que le prix auquel le produit sera vendu restera suffisamment au-dessus des coûts marginaux, non seulement pour amortir le capital immobilisé là, mais aussi pour rémunérer la prise du risque de l'opération. Qui peut dire combien grand ce risque paraissait, ou aurait dû apparaître, à ceux qui ont à l'origine pris la décision de construire l'usine ? Ce serait manifestement dissuader quiconque de courir de tels risques si, lorsque l'aventure réussit, on obligeait la firme à réduire ses prix au niveau de ce qui dorénavant apparaît comme ses coûts marginaux à long terme.

L'amélioration concurrentielle des techniques de production repose largement sur l'effort de chaque entrepreneur visant à s'assurer un

profit de monopole temporaire pendant qu'il restera en tête du progrès; et c'est dans une grande mesure sur de tels profits que l'entrepreneur heureux se procure du capital en vue d'améliorations ultérieures. Il n'y a rien non plus de déraisonnable à ce que dans de telles situations les avantages que les producteurs offraient aux consommateurs soient encore mieux fournis par le producteur nouvellement équipé que par aucun autre; et c'est tout ce que nous pouvons demander si nous devons avoir recours à sa compétence. L'on ne peut reprocher à quelqu'un de faire moins que le maximum de son possible, en une société libre où chacun a toute latitude de choisir la façon de mettre en œuvre ses aptitudes et ses biens.

Tout à fait à part de la difficulté pratique d'évaluer objectivement si ce monopoliste de fait augmente effectivement sa production jusqu'au point où les prix couvrent juste les coûts marginaux, il n'est nullement évident qu'exiger cela de lui soit conciliable avec les principes généraux de juste conduite sur lesquels repose l'ordre de marché. Dans la mesure où son monopole est un résultat de son habileté supérieure, ou de la possession d'un facteur de production exceptionnellement approprié au produit considéré, ce serait fort peu équitable. Aussi longtemps du moins que nous estimons que les personnes possédant des dons spéciaux ou des objets uniques, ont le droit de n'en faire aucun usage, il serait paradoxal qu'aussitôt qu'elles s'en servent à des fins commerciales elles soient obligées de les exploiter à l'extrême.

Nous ne sommes pas plus justifiés de prescrire l'utilisation intensive de ses talents et de ses possessions par une personne, qu'à lui interdire de se servir de son intelligence pour faire des mots croisés, ou de son argent pour acquérir une collection de timbres-poste. Là où la source d'un monopole est un talent unique, il serait absurde de punir son possesseur de ce qu'il fait mieux que quiconque, en exigeant qu'il fasse mieux encore jusqu'à la limite du possible. Et même lorsque la situation de monopole découle de la possession de quelque bien conférant un avantage unique, comme un certain site, il semblerait à peine moins absurde de permettre au possesseur d'une source de s'en servir pour sa piscine personnelle, alors qu'elle pourrait être une ressource précieuse pour une brasserie ou une distillerie de whisky, mais lorsqu'il l'affecterait à cet usage commercial, de lui dénier le droit d'en tirer un profit de monopole.

Le droit de décider du prix ou de la qualité d'un produit, au niveau le plus profitable au possesseur d'une telle ressource rare employée dans la production, est une conséquence nécessaire du droit de propriété sur les choses, et ne peut être éliminé sans renoncer à l'institution de la propriété privée. Il n'y a sous cet aspect aucune différence entre l'industriel ou le commerçant qui a édifié une organisation unique en son genre, ou acquis un site exceptionnellement favorable, et un peintre qui limite ses créations à ce qui lui rapportera le plus fort revenu. Il n'y a aucun argument en justice, ni justification morale, à empêcher un tel monopoliste de faire un profit de monopole, pas plus qu'il n'y en aurait à condamner quelqu'un qui choisit de ne pas travailler davantage quand cela ne vaut pas le temps qu'il y passe.

Nous verrons que la situation est totalement différente lorsque le « pouvoir sur le marché » consiste en celui d'empêcher autrui de servir mieux les clients. Dans certaines circonstances, il est vrai que la « puissance économique » jouant de la politique des prix, etc., peut conférer à un monopoliste la possibilité d'influencer le comportement d'autrui sur le marché, d'une manière qui le protège contre une concurrence gênante. Nous verrons que dans un tel cas il y a assurément de solides arguments pour l'en empêcher.

Parfois, cependant, l'apparition d'un monopole (ou d'un oligopole) peut constituer un résultat désirable de la concurrence; c'est-à-dire que la concurrence aura fait aussi bien que possible lorsque, pour un certain temps, elle a conduit à un monopole. Mettant à part un cas spécial que nous examinerons plus tard, et bien que la production la meilleure ne soit pas telle *parce que* conduite par un monopole, la production sera souvent conduite de la façon la plus efficace par quelque entreprise particulière qui, pour une raison ou une autre, est plus efficace que les autres du moment[3].

Ce fait ne constitue pas une justification pour protéger les situations de monopole ou prêter la main à leur préservation; mais il explique qu'il soit opportun non seulement de tolérer les monopoles mais même de les laisser tirer profit de leur position monopolistique — sous réserve qu'ils ne s'y maintiennent qu'en servant leurs clients mieux que quiconque, et non en empêchant ceux qui pensent pouvoir faire mieux, de s'y essayer. Dès lors qu'un producteur quelconque est en position de monopole parce qu'il peut produire à moindre coût que tons les autres, et qu'il vend à meilleur prix, nous ne pouvons

rien espérer de plus — même si nous pensons en théorie que les ressources absorbées pourraient être employées d'une meilleure manière, que toutefois nous n'avons aucun moyen d'appliquer.

Si une telle attitude paraît choquante à beaucoup de gens, cela est dû principalement à ce que l'on attache sans raison au mot de monopole l'idée qu'il correspond à un privilège. Mais le simple fait qu'un producteur (ou un petit nombre de producteurs) peuvent servir la demande à des prix imbattables, ne constitue pas un privilège tant que l'incapacité des autres à faire aussi bien n'est pas due à ce qu'on les empêche d'essayer. Le terme de privilège n'est employé légitimement que pour désigner un droit conféré par un décret spécial *(privi-legium)*, et que les autres n'ont pas; il ne s'applique pas lorsque ce sont les circonstances qui offrent aux uns une possibilité objective et ne l'offrent pas aux autres.

Dans la mesure où le monopole ne s'appuie pas sur un privilège au sens strict, il n'en est pas moins reprochable lorsqu'il ne subsiste que parce que des gens sont empêchés de faire mieux que lui. Mais ces monopoles ou oligopoles dont nous avons parlé dans la présente section ne sont pas fondés sur une telle discrimination. Ils ont pour fondement le fait que les gens et les choses ne sont pas identiques et que, souvent, un petit nombre ou un seul d'entre eux possède certains avantages par rapport à tous les autres. Nous savons comment inciter de tels individus ou groupes de personnes à servir leurs contemporains mieux qu'aucun de leurs concurrents ne le peut; mais nous n'avons aucun moyen de les obliger à servir le public au maximum de ce dont ils sont eux-mêmes capables.

Les réalisations du marché libre

Qu'est-ce donc que nous attendons de la concurrence, et qu'elle nous apporte normalement en fait si on ne l'en empêche pas ? C'est un résultat si simple et si évident que nous sommes presque tous enclins à le prendre pour assuré; et nous ne nous rendons aucunement compte que c'est un résultat tout à fait remarquable, qui ne pourrait être atteint par aucune autorité qui dicterait à chaque producteur ce qu'il doit faire.

La concurrence non entravée tend à faire régner un état de choses où : *primo* tout bien sera produit, que quelqu'un sait faire et vendre

profitablement à un prix tel que les acheteurs le préféreront à tout autre bien disponible; *secundo*, tout bien produit l'est par des gens qui peuvent le faire à aussi bon marché, au moins, que ne le pourraient tous ceux qui effectivement n'en produisent pas[4]; *tertio*, tous les biens seront vendus à des prix plus bas, ou du moins aussi bas, que ne pourraient les vendre tous ceux qui en fait n'en vendent pas.

Il y a trois points à considérer si l'on veut voir l'importance d'un tel état de choses sous l'éclairage qui convient : d'abord, c'est un état de choses que nulle direction centrale ne pourrait jamais provoquer; ensuite, cet état de choses est réalisé à un degré remarquablement élevé dans tous les domaines où la concurrence n'est pas interdite par les gouvernements, et où ceux-ci ne tolèrent pas qu'elle soit paralysée par des individus ou des groupes organisés; enfin, que dans de très vastes secteurs de l'activité économique cet état de choses n'a jamais été réalisé à un degré élevé, parce que les gouvernements ont limité la concurrence, ou ont aidé à le faire des personnes privées ou des groupes organisés.

Si modestes que puissent apparaître ces réalisations au premier abord, le fait est que nous ne connaissons aucune autre méthode qui aboutirait à de meilleurs résultats; et partout où la concurrence est interdite ou empêchée, les conditions pour de telles réalisations sont fort loin d'être réunies. Considérant que dans de nombreux domaines, la concurrence a toujours été empêchée par la politique délibérée des gouvernements, de produire ces résultats, alors qu'ils sont étroitement approchés partout où la concurrence est laissée libre d'opérer, nous devrions nous soucier davantage de la rendre généralement possible, que de la faire fonctionner suivant un irréalisable critère de « perfection ».

Pour se convaincre du haut degré auquel, dans une société fonctionnant normalement, la situation décrite est effectivement réalisée, il suffit de voir combien il est difficile d'y découvrir des possibilités de gagner de l'argent en servant les consommateurs mieux que ne le font les producteurs déjà installés. Nous ne savons que trop combien grande en est la difficulté, et combien il faut d'inventivité pour trouver de telles ouvertures dans une catallaxie authentique[5]. Il est instructif aussi de comparer à cet égard la situation dans un pays où existe une large classe de commerçants actifs, où la plupart des débouchés possibles sont exploités, avec celle qui existe dans un pays

où les gens sont moins mobiles ou entreprenants et où, en conséquence, quelqu'un dont la mentalité est autre trouvera souvent de larges possibilités de rapide enrichissement[6].

Le point important ici est qu'un esprit commercial hautement développé est lui-même le produit autant que la condition d'une concurrence effective; et que nous ne connaissons aucune autre méthode pour engendrer cet esprit, que d'ouvrir largement la concurrence à tous ceux qui veulent profiter des chances qu'elle offre.

Concurrence et rationalité

La concurrence n'est pas seulement la seule méthode que nous connaissions pour profiter des connaissances et des talents que peuvent avoir les autres, mais elle est aussi la méthode par laquelle nous avons été amenés à acquérir les connaissances et les talents que nous-mêmes possédons. C'est là ce que ne comprennent pas les gens qui disent que le plaidoyer pour la concurrence repose sur l'hypothèse du comportement rationnel de ceux qui y participent. Or le comportement rationnel n'est pas une prémisse de la théorie économique, bien qu'on présente souvent la chose ainsi.

La thèse fondamentale de la théorie est au contraire que la concurrence est ce qui oblige les gens à agir rationnellement pour pouvoir subsister. Elle se fonde non pas sur la supposition que la plupart des participants au marché, ou même tous, sont rationnels — mais au contraire sur l'idée que ce sera généralement à travers la concurrence qu'un petit nombre d'individus relativement plus rationnels mettront les autres dans la nécessité de devenir leurs émules en vue de prévaloir[7]. Dans une société où un comportement rationnel confère à l'individu un avantage, des méthodes rationnelles seront progressivement élaborées et se répandront par imitation. A quoi bon être plus rationnel que le reste, si l'on ne vous laisse pas tirer un bénéfice de l'être ?

Voilà pourquoi, en général, ce n'est pas la rationalité qui est nécessaire pour que la concurrence joue; c'est au contraire de la concurrence, ou des traditions qui la permettent, que découlera un comportement rationnel[8]. L'initiative de chercher à faire mieux que par les procédés habituels, tel est le chemin selon lequel se développe cette capacité de penser qui, plus tard, se manifestera par la discussion

et la critique. Aucune société n'a jamais acquis l'aptitude à la pensée rationnelle systématique, si elle n'a d'abord engendré une classe commerçante dans laquelle l'amélioration des outils mentaux procura un avantage aux individus.

C'est là ce dont devraient se souvenir spécialement ceux qui prétendent que la concurrence ne peut jouer entre des gens qui n'ont pas l'esprit d'entreprise. Il suffit que quelques-uns, éventuellement venus du dehors, deviennent estimés et puissants pour avoir essayé avec succès de nouvelles voies, et que l'on n'empêche pas de les imiter ceux qui le voudront; si peu nombreux qu'ils soient au début, l'esprit d'entreprise émergera par la seule méthode qui puisse l'engendrer. La concurrence est tout autant une méthode pour produire des mentalités d'un certain type, que n'importe quoi d'autre; la tournure d'esprit même des grands entrepreneurs n'existerait pas sans le milieu dans lequel ils ont développé leurs dons. La même capacité de penser prendra un tour tout différent, selon la tâche à laquelle elle est appliquée.

Une telle évolution ne sera possible que si la majorité traditionaliste ne peut pas rendre obligatoires pour tout le monde des façons de procéder et des mœurs qui empêcheraient l'expérimentation de nouveaux procédés, inhérente à la concurrence. Cela signifie que les pouvoirs de la majorité doivent se borner à l'imposition de règles générales telles que les individus ne puissent empiéter sur le domaine protégé de leurs semblables; ces pouvoirs ne doivent pas comporter de prescrire aux individus ce qu'ils ont à faire.

Si la façon de voir de la majorité, ou une façon de voir *unique*, concernant la manière dont les choses doivent être faites devient en quelque manière générale, les processus que nous avons esquissés et par lesquels des méthodes plus rationnelles remplacent celles qui le sont moins, sont empêchés d'apparaître. La croissance intellectuelle d'une communauté s'opère par la diffusion progressive des idées d'un petit nombre, même au détriment de ceux qui répugnent à les accepter; personne, bien entendu, ne doit pouvoir les y contraindre parce qu'il estime que ces idées sont meilleures, mais si l'application montre qu'elles sont plus efficaces, ceux qui s'accrochent à leurs habitudes ne doivent pas être protégés contre le déclin, relatif ou même absolu de leur situation. La concurrence, après tout, est toujours un processus dans lequel un petit nombre oblige indirectement un plus grand

nombre de gens à faire quelque chose qui leur déplaît, et à quoi ils ne seraient pas obligés s'il n'y avait la concurrence : travailler plus dur, changer d'habitudes, apporter à leur ouvrage plus d'attention, d'assiduité ou de régularité.

Dans une société où l'esprit d'entreprise ne s'est pas encore répandu, si la majorité a le pouvoir d'interdire ce qui lui déplaît, il est bien peu vraisemblable qu'elle permette à la concurrence de survenir. Je doute qu'un marché fonctionnant selon ses propres règles ait jamais pu faire son apparition dans une démocratie illimitée, et il semble pour le moins probable que la démocratie illimitée le détruira là où il s'est développé. Avoir des concurrents, c'est toujours quelque chose de gênant, qui empêche de vivre tranquille; et cette conséquence directe de la concurrence est toujours plus visible que les avantages indirects que nous en recevons. En particulier, les effets directs seront ressentis par les membres du même métier qui voient la concurrence jouer, alors que le consommateur n'aura généralement que peu d'idée des actions individuelles qui ont amené une réduction des prix ou une amélioration de la qualité.

Taille, concentration et pouvoir

A l'encontre des changements qu'entraînent les progrès économiques ou technologiques, plusieurs facteurs jouent : une insistance déformante à propos de l'influence de la firme individuelle sur les prix, le préjugé populaire défavorable à l'égard de l'entreprise de très grande taille, diverses considérations « sociales » présentant comme désirable de conserver la classe moyenne, l'entrepreneur indépendant, l'artisan et le boutiquier, et en général la structure existante de la société. Le « pouvoir » que peuvent exercer les grandes sociétés est représenté comme dangereux en lui-même, et appelant des mesures gouvernementales spéciales pour le borner. Plus souvent sans doute que toute autre considération, cette inquiétude devant la taille et la puissance de certaines grandes entreprises conduit à des conclusions anti-libérales, à partir de prémisses libérales.

Nous allons voir effectivement qu'il y a deux aspects importants sous lesquels le monopole peut conférer à son possesseur un pouvoir nuisible. Mais ni la dimension de l'entreprise, en elle-même, ni la possibilité de fixer les prix auxquels tout le monde peut acheter le pro-

duit ne fournissent une mesure de ce pouvoir de nuire. Ce qui compte encore plus, est qu'il n'existe ni mesure possible ni point de comparaison fixe par où l'on pourrait décider qu'une entreprise est trop grande. Certainement le simple fait qu'une seule grande firme, dans une certaine industrie, a une situation « dominante » sur le marché, parce que les autres firmes de la branche suivront la même politique des prix, ne suffit pas à démontrer que cette situation puisse effectivement être rectifiée par un moyen autre que l'apparition d'un concurrent efficace — événement que nous pouvons souhaiter mais que nous ne pouvons provoquer tant que personne d'autre ne dispose des mêmes avantages spéciaux (ou d'avantages compensatoires) que la firme qui pour l'instant est dominante.

Les dimensions optimales d'une firme déterminée constituent l'une des inconnues à résoudre par le recours au marché, au même titre que les prix, les quantités et qualités des biens à produire et vendre. Il ne peut y avoir de règle générale concernant la taille souhaitable, puisqu'elle dépendra des circonstances économiques et technologiques momentanées, toujours mouvantes; il y aura toujours de multiples modifications susceptibles de donner un avantage à des entreprises que l'on jugerait trop grandes d'après les références du passé récent.

Il n'est pas niable que les avantages de taille ne reposeront pas toujours sur des éléments inchangeables, par exemple la rareté de certains talents ou de certaines ressources (y compris des faits de hasard inévitables, comme lorsque quelqu'un a ouvert un champ nouveau et, par là, a eu plus de temps pour acquérir de l'expérience et des connaissances spéciales). Souvent les avantages de dimension découleront de dispositions institutionnelles, de sorte que ces avantages sont artificiels en ce sens qu'ils n'assurent pas un coût social moindre par unité de produit fabriqué. Dans la mesure où la législation fiscale, celle sur les sociétés, ou le degré d'influence au sein de l'administration gouvernementale, procurent aux plus grandes unités des avantages comparatifs non fondés sur une authentique supériorité dans la productivité, il y a véritablement tout lieu de modifier le cadre institutionnel de façon à écarter ces avantages artificiels du gigantisme. Mais il n'y a pas plus de raisons de pratiquer une discrimination politique à l'encontre des firmes géantes qu'il n'y en a pour les favoriser.

La thèse selon laquelle la taille confère par elle-même une influence nuisible sur le comportement commercial des concurrents a effective-

ment une certaine plausibilité lorsque nous pensons en fonction d'une seule « industrie », à l'intérieur de laquelle il peut certes parfois n'y avoir place que pour une seule très grande firme spécialisée. Mais l'apparition de la firme géante a pratiquement vidé de sens le concept d'industries distinctes où une entreprise unique peut, en raison de l'ampleur de ses ressources, exercer une domination. L'un des résultats imprévus de l'accroissement de dimensions des sociétés industrielles, que les théoriciens n'ont pas encore complètement assimilés, est que leur taille gigantesque a entraîné une diversification qui traverse toutes les frontières des industries particulières. En conséquence, la dimension des sociétés qui existent dans les autres industries constitue maintenant la limite principale du pouvoir que la taille pouvait conférer à une société de capitaux géante à l'intérieur d'une seule industrie.

Il est bien possible que, par exemple dans l'industrie électrique d'une certaine nation, aucune autre société ne puisse avoir la puissance ni la capacité de durée nécessaires pour défier un géant industriel décidé à défendre son monopole de fait dans certains produits. Mais comme l'a montré le développement des groupes géants de l'automobile ou de la chimie aux Etats-Unis, ils n'ont aucun scrupule à empiéter sur tel ou tel champ d'action où l'appui de vastes ressources est essentiel pour qu'il soit prometteur d'y entrer.

La taille est ainsi devenue l'antidote le plus efficace contre le pouvoir que donne la taille : ce qui arrête le pouvoir d'un agrégat géant de capitaux, ce sont d'autres agrégats de capitaux, et ce bornage sera beaucoup plus efficace qu'aucun contrôle gouvernemental, dont la permission d'opérer implique son droit de regard sinon sa protection ouverte. Comme je ne puis le répéter trop souvent, le monopole surveillé par l'Etat tend toujours à devenir monopole protégé par l'Etat; et la lutte contre le gigantisme n'aboutit que trop souvent à empêcher précisément les évolutions à travers lesquelles la taille devient son propre antidote.

Je n'ai nullement l'intention de nier qu'il existe réellement des problèmes sociaux et politiques (en tant que distincts des problèmes simplement économiques) qui font apparaître plus désirable et plus « sain » d'avoir un grand nombre de petites entreprises qu'une structure faite de grandes entreprises peu nombreuses. Nous avons déjà eu l'occasion de noter le danger résultant du fait qu'une proportion gran-

dissante de la population travaille dans des organismes sans cesse plus massifs, et que par voie de conséquence ces gens sont familiers du type d'ordre organisationnel, mais étrangers à l'ordre du marché qui coordonne les activités des diverses sociétés de capitaux. Des considérations de ce genre sont souvent avancées pour justifier des mesures destinées à freiner la croissance des entreprises considérées individuellement, ou pour protéger les firmes moins efficientes contre leur éviction ou leur absorption par une grande.

Même en admettant que de telles mesures puissent être désirables à certains égards, c'est l'une de ces choses souhaitables en elles-mêmes qui ne peuvent être réalisées sans conférer un pouvoir discrétionnaire et arbitraire à une quelconque autorité; de telles considérations doivent céder le pas à une autre plus importante, à savoir qu'aucune autorité ne doit être investie de pouvoirs de cette nature. Nous avons déjà souligné qu'en plaçant cette limite à tout pouvoir quel qu'il soit, l'on peut rendre impossible de satisfaire tel ou tel désir partagé par la majorité du peuple; et plus généralement que, pour éviter des maux plus grands, une société libre doit se refuser à elle-même certains genres de pouvoirs, même lorsque les conséquences prévisibles de l'exercice de tels pouvoirs paraissent uniquement bienfaisantes, et qu'il n'y ait peut-être aucun autre moyen d'obtenir le résultat en question.

Les aspects politiques de la puissance économique

Il faut certes examiner sérieusement l'argument qui affirme que la grande taille d'une entreprise considérée confère un grand pouvoir à ceux qui la dirigent, et qu'un tel pouvoir aux mains de quelques hommes est politiquement dangereux et moralement critiquable. Sa force persuasive dérive cependant dans une large mesure de ce que l'on confond divers sens du mot « pouvoir », en glissant constamment de l'un des sens où la possession d'un grand pouvoir est désirable, à un autre sens où elle est blâmable : du pouvoir sur des choses matérielles, au pouvoir sur la conduite des autres hommes. Les deux espèces de pouvoir ne sont pas nécessairement liées, elles peuvent être assez largement distinctes. C'est l'une des ironies du socialisme, qu'ayant acquis son influence en promettant de substituer l'adminis-

tration des choses au pouvoir sur les hommes, il conduise inévitablement à un accroissement illimité du pouvoir exercé par des hommes sur les autres hommes.

Pour autant que de vastes agrégats de ressources matérielles rendent possible d'obtenir de meilleurs résultats en termes de produits plus perfectionnés ou meilleur marché, ou de services plus efficaces, que n'en offrent des organisations de moindre taille, toute extension de ce genre de puissance matérielle doit être considérée en elle-même comme profitable. Le fait que de grands assemblages de ressources sous une même direction augmentent souvent la puissance de cette espèce, plus que proportionnellement à la taille, est fréquemment la raison de l'expansion d'entreprises énormes.

La grande taille n'est pas avantageuse sous tous les points de vue, et il y a toujours une limite à partir de laquelle son accroissement n'engendre plus une meilleure productivité; cependant, il y a à tout moment des champs d'action où l'évolution technique procure un avantage aux unités plus vastes que celles qui existent déjà. Depuis le remplacement du tissage à domicile par la fabrique, jusqu'au développement de la sidérurgie à processus continu et au super marché, les progrès dans les connaissances techniques ont à maintes reprises donné l'avantage d'efficacité aux grandes unités.

Mais si de tels accroissements de taille conduisent à une utilisation plus avisée des ressources, ils n'entraînent pas nécessairement une augmentation du pouvoir sur la conduite des gens, excepté le pouvoir limité que celui qui est à la tête de l'entreprise exerce sur ceux qui font équipe avec lui pour leur mutuel avantage. Prenons l'exemple de cette firme de commandes postales « Sears Roebuck & Co », qui est devenue l'une des cent plus grandes sociétés de capitaux du monde, qui dépasse de loin par la taille toutes les entreprises analogues, et dont les activités ont profondément affecté le mode de vie et les goûts de millions de consommateurs; l'on ne peut cependant dire qu'elle exerce un pouvoir autre que celui d'offrir des services que les gens acceptent de préférence lorsqu'elle les propose.

L'on ne pourrait pas non plus soutenir qu'une entreprise exercerait un pouvoir sur la conduite des gens du fait qu'elle serait si efficace dans la production d'un élément mécanique universellement utilisé, comme par exemple des roulements à billes, qu'elle n'aurait plus de concurrent; dès lors qu'elle continuerait à servir toutes les

demandes dans les mêmes conditions, et même si par là elle encaissait d'énormes profits, non seulement tous les utilisateurs auraient avantage à ce qu'elle fonctionne, mais personne ne pourrait dire qu'ils sont dépendants de son pouvoir.

Dans la société moderne, ce n'est pas la dimension de l'agrégat de ressources dont dispose une entreprise, qui lui donne une influence dominatrice sur la conduite des autres gens, mais plutôt la possibilité où elle se trouve de refuser ses services à des gens qui en ont besoin. Comme nous le verrons dans la prochaine section, ce n'est donc pas simplement la possibilité de fixer les prix de leurs produits qui confère aux entreprises un pouvoir sur la conduite des gens, c'est la latitude qu'elles ont d'exiger de différents acheteurs des prix différents. Mais ce pouvoir ne dépend pas directement de la taille de l'entreprise, ni même n'est le produit inévitable d'un monopole — encore qu'il soit détenu par celui, gros ou petit, qui a un monopole sur un produit essentiel, ou dès lors qu'il est en mesure de faire dépendre une vente de conditions qui ne soient pas uniformes pour tous les clients.

Nous verrons que ce n'est pas seulement le pouvoir qu'a le monopoliste de discriminer, combiné avec l'influence qu'il peut exercer sur un gouvernement doté de pouvoirs semblables, qui est vraiment dangereux et doit être réprimé. Mais ce pouvoir, bien que fréquemment en relation avec la taille géante, n'est ni une conséquence nécessaire de ces dimensions, ni l'exclusivité des vastes organismes. Le même problème se pose lorsqu'une quelconque petite entreprise, ou un syndicat, qui contrôlent un service essentiel peuvent rançonner la collectivité en refusant de fournir leur prestation.

Avant d'examiner de plus près comment faire obstacle à ces actions dommageables de monopolistes, nous devons cependant considérer encore certaines raisons qui font considérer comme nuisible la grande taille en elle-même.

Le fait que le bien-être de gens beaucoup plus nombreux soit affecté par les décisions d'une grande entreprise que par celles d'une petite entreprise, n'implique pas que dans ces décisions des considérations différentes doivent intervenir, ni que dans le cas d'une grande firme il soit désirable ni possible qu'un contrôle administratif quelconque soit chargé de prévenir des erreurs.

Une grande partie du ressentiment inspiré par les grandes entreprises provient de ce que l'on croit qu'elles ne tiennent pas compte des

conséquences de leurs décisions, alors qu'elles le pourraient puisqu'elles sont grandes; tandis que bien entendu une firme plus petite ne le peut pas. Si un groupe puissant ferme un de ses établissements locaux non rentable, l'indignation sera grande parce qu' « il aurait pu supporter » ces pertes d'exploitation afin de sauvegarder l'emploi; tandis que si ce même établissement avait été une entreprise indépendante, tout le monde accepterait sa fermeture comme inévitable. Pourtant, il n'est pas moins souhaitable de fermer une usine économiquement malsaine quand elle appartient à un groupe important qui pourrait la garder ouverte aux frais de ses établissements bénéficiaires, que dans le cas d'une entreprise qui ne peut compenser les pertes en prélevant sur d'autres revenus.

C'est un sentiment largement répandu qu'une grande firme, parce qu'elle est grande, devrait tenir compte davantage des conséquences indirectes de ses décisions, et qu'on devrait exiger d'elle qu'elle assume des responsabilités plus étendues que les petites. Mais c'est précisément là que réside la source possible d'un pouvoir dangereux et injustifié de la grande entreprise.

Aussi longtemps que la direction a pour devoir primordial et essentiel de gérer les ressources dont elle dispose, en tant que dépositaire de la confiance des porteurs de parts et conformément à leurs intérêts, elle a les mains en grande partie liées; elle n'a pas la possibilité de prendre arbitrairement des décisions avantageant tel ou tel intérêt particulier. Mais dès lors que la direction d'une grande affaire est considérée comme ayant non seulement le droit mais le devoir de prendre en considération tout ce qui est par ailleurs qualifié d'intérêt public ou social, de soutenir les bonnes causes et, de façon générale, d'agir pour le bien public, elle se voit conférer un pouvoir incontrôlable — un pouvoir qui ne serait pas longtemps laissé aux mains de dirigeants privés mais serait inévitablement soumis de plus en plus étroitement à l'autorité des pouvoirs publics[9].

Dans la mesure aussi où les firmes ont le pouvoir d'attribuer des avantage à des groupes de personnes privées, celles qui sont très grandes ont par leur taille même la possibilité d'influencer les gouvernants politiques; c'est alors que leurs dimensions exceptionnelles suffisent à engendrer un pouvoir d'une espèce fort suspecte. Nous verrons en fait qu'une telle influence, bien plus sérieuse lorsqu'elle est exercée par les groupes d'intérêts organisés que lorsqu'elle l'est

par une entreprise seule, si grande soit-elle, constitue une menace dont le seul moyen de se protéger est de refuser au gouvernement le pouvoir d'avantager des groupes particuliers de citoyens.

Nous devons enfin mentionner un autre cas où il est indéniable que le simple fait de dimensions massives crée une situation hautement indésirable : c'est lorsqu'en raison des conséquences de ce qu'il arrive à une grande firme, le gouvernement ne peut prendre la responsabilité de la laisser faire faillite. Dans la mesure au moins où le public peut penser que les très grandes entreprises seront ainsi protégées, il lui apparaît moins risqué d'investir chez elles que dans les affaires plus petites, et cela constitue l'un de ces atouts artificiels des grands organismes qui ne sont pas fondés sur un meilleur rendement et que la politique devrait éliminer. Il semble clair que pour les éliminer, le seul moyen efficace soit d'ôter réellement au gouvernement le pouvoir d'accorder sa protection aux entreprises en difficulté, car aussi longtemps qu'il a ce pouvoir il est en butte à leur pression.

Le point essentiel à retenir, car il est souvent masqué par le discours habituel sur les monopoles, est que ce n'est pas le monopole en soi qui est nuisible, mais la suppression de concurrence. Les deux choses sont à ce point distinctes qu'il est nécessaire de redire que si un monopole repose exclusivement sur une meilleure performance, il est entièrement louable — même si le monopoliste maintient ses prix à un niveau auquel il fait d'amples bénéfices, et juste assez bas pour que personne d'autre ne lui fasse concurrence avec succès; parce qu'en un tel cas ce monopoliste absorbe une masse de ressources moindre que d'autres n'en absorberaient pour produire la même quantité de biens.

Et l'on ne peut non plus prétendre qu'un tel monopoliste ait une obligation morale de vendre son produit aussi bon marché qu'il le pourrait en faisant quand même un profit « normal » — pas plus que de prétendre nous faire une obligation morale de travailler à la limite de nos forces, ou de vendre quelque chose de rare avec un gain modeste. De même que personne ne songe à contester le prix de « monopole » du talent unique d'un chirurgien ou d'un artiste, personne n'a à redire au profit de « monopole » d'une entreprise capable de produire à meilleur compte que les autres.

Que ce qui est moralement répréhensible ne soit pas le monopole mais seulement la suppression de concurrence (toute prévention de

concurrence, qu'elle conduise ou non à un monopole), c'est ce qu'il faudrait surtout rappeler à ces « néo-libéraux » qui croient devoir prouver leur impartialité en tonnant contre toute entreprise jouissant d'un monopole, autant qu'ils le font contre les monopoles syndicalistes; car ils oublient alors que nombre de monopoles d'entreprise résultent d'une meilleure productivité, alors que tout monopole syndicaliste est dû à une suppression forcée de la concurrence.

Là où un monopole d'entreprise est fondé sur une semblable élimination de concurrence, il est aussi répréhensible que les monopoles de main-d'œuvre, les uns comme les autres doivent être empêchés et traités avec la même rigueur. Mais ni l'existence d'un monopole, ni en elles-mêmes les dimensions considérables ne sont indésirables sous l'angle économique ou moral, et ne doivent être assimilées à des activités visant à empêcher la concurrence.

Quand le monopole devient nuisible

Nous devons ici écarter délibérément un cas typique où il doit être admis que des monopoles ont toute chance d'apparaître : celui de ressources exhaustibles et rares, telles que les dépôts de certains minéraux ou autres. La raison de cette omission est que les problèmes qui se posent dans ce contexte sont bien trop complexes pour qu'une discussion brève soit utile. Nous devons simplement noter ici que ce cas spécial où l'installation d'un monopole peut être inévitable, est aussi un cas où rien ne donne à penser que ce monopole soit nuisible, car il est vraisemblable qu'il aura seulement pour effet d'étendre l'exploitation sur une période plus longue de la ressource en question, sans conduire à une rétention permanente de biens ou services au détriment de la production totale.

De manière tout à fait générale, l'on peut probablement dire que le dangereux n'est pas l'existence des monopoles dus à une supériorité de rendement ou à la possession de ressources exhaustibles limitées, mais la possibilité laissée à quelques monopoles de protéger et conserver leur position de monopole après qu'ait disparu la cause de leur supériorité initiale. La principale raison en est que de tels monopoles peuvent être capables d'utiliser leur puissance, non seulement sur les prix qu'ils exigent uniformément de tout le monde, mais sur les prix différents qu'ils réclament de clients différents. Ce pouvoir

sur les prix facturés différemment selon les clients, autrement dit le pouvoir de discriminer, peut être employé de maintes façons pour influencer le comportement de marché desdits clients, et en particulier pour dissuader des concurrents potentiels ou peser sur leurs orientations.

C'est probablement exagérer à peine, de dire que presque tout pouvoir réellement nuisible des monopoles non privilégiés repose sur cette possibilité de discrimination car elle seule, la violence étant exclue, leur donne un moyen de pression sur d'éventuels compétiteurs. Aussi longtemps qu'un monopoliste jouit de sa position de monopole parce qu'il offre à tous des conditions meilleures que tout autre producteur, même si ces conditions ne sont pas les plus favorables qu'il puisse offrir, son existence est avantageuse pour tout le monde.

Mais si, du fait qu'un producteur est capable de fournir la plupart des demandeurs à meilleur compte qu'aucun autre, nulle autre firme n'est prête à offrir le produit en question, un demandeur à qui le monopoliste refuse de vendre aux mêmes conditions n'aura pas la ressource de s'adresser ailleurs pour être servi. Dans ce cas, la majorité des gens profite encore de l'existence de ce monopoliste, mais n'importe qui peut être à sa merci si la nature du produit ou du service permet de pratiquer la discrimination intentionnelle; le monopoliste peut alors l'employer en vue d'amener l'acheteur à se comporter d'une manière qui convienne au monopoliste. Ce dernier peut, en particulier, employer son pouvoir pour interdire l'accès du marché à un compétiteur en offrant des conditions spéciales favorables aux consommateurs résidant dans la région où le nouveau venu serait d'abord capable de lui faire concurrence.

La tâche d'empêcher l'emploi de cette discrimination est particulièrement délicate parce que certains types de discrimination peuvent être désirables de la part du monopoliste. Nous avons déjà mentionné le cas où un monopoliste peut rendre de meilleurs services *parce que* possédant un monopole. Cela se produit lorsque la latitude qu'il a de traiter différemment diverses catégories d'usagers de son produit lui permet de faire payer de quoi couvrir en majeure partie ses frais fixes par les gens capables de payer un prix relativement plus élevé, et de fournir les autres à un peu plus que ses coûts variables. Dans des domaines tels que les transports et les services publics il est au moins plausible que certains services ne pourraient pas du tout être assurés

de façon rentable sans la possibilité de discrimination que confère un tel monopole.

Le problème ne peut donc être résolu en imposant à tous les monopolistes l'obligation de servir uniformément tous les clients. Pourtant, puisque le pouvoir de discrimination du monopoliste peut être employé à l'encontre d'individus ou de firmes particulières et notamment pour restreindre la concurrence d'une manière indésirable, ce pouvoir doit manifestement être tenu en respect par des règles de conduite appropriées. Il ne serait pas souhaitable de rendre illégale toute discrimination, et pourtant des discriminations intentionnelles visant à imposer une certaine conduite sur le marché devraient clairement être prohibées.

Il est douteux, néanmoins, que l'on atteigne effectivement cet objectif en faisant d'une telle discrimination un délit punissable, plutôt qu'un motif à plainte en dommages et intérêts. Les connaissances nécessaires pour mener une telle action en justice ne sont pas du genre de celles qu'une autorité quelconque ait chance de posséder.

Le problème de la législation anti-monopole

L'on peut sans doute se promettre de meilleurs résultats en donnant aux concurrents potentiels un droit à traitement égal là où la discrimination ne peut pas être justifiée autrement que par l'intention d'imposer une certaine conduite de marché; l'on pourrait inciter à entreprendre de telles actions en justice, sous forme de dommages au multiple à verser à ceux qui peuvent penser avoir été injustement discriminés. A mettre ainsi les compétiteurs potentiels en situation de chiens de garde autour du monopoliste, en leur fournissant un remède contre l'emploi de la discrimination par les prix, on aurait semble-t-il instauré un butoir à ces pratiques, plus prometteur que si l'on confiait à quelque autorité de surveillance le soin de les réprimer. En particulier, si la loi autorisait explicitement l'attribution d'une part des dommages obtenus aux conseils juridiques chargés de ces procès, au lieu de provisions et honoraires, des juristes hautement spécialisés seraient probablement disponibles et, comme ils devraient toute leur clientèle à leur traitement de ce genre d'affaires, ils ne redouteraient pas de s'exposer à la rancune des grandes sociétés.

La même perspective s'applique largement au cas où il s'agit non

plus d'un seul monopoliste mais d'un petit groupe de firmes agissant de concert pour dominer le marché. L'on croit généralement nécessaire de prohiber de telles combinaisons monopolistiques, ou cartels, par des lois pénales. L'exemple posé aux Etats-Unis par la loi Sherman de 1890, section I, a été largement suivi. Il semble d'ailleurs que cette disposition du Sherman Act ait remarquablement réussi à créer dans le monde des affaires un climat d'opinion considérant comme contre-indiqué de passer explicitement de tels accords restreignant la concurrence. Je ne doute pas qu'une interdiction générale du même genre à l'encontre de tous cartels, si elle était appliquée avec continuité, serait préférable à tout pouvoir discrétionnaire confié à des autorités chargées simplement d'empêcher les « abus ».

Ce dernier système conduit à distinguer entre les bons et les mauvais monopoles, et généralement à ce que les gouvernements s'occupent davantage de protéger les bons que de combattre les mauvais. Il n'y a aucune raison de penser qu'une quelconque organisation monopolistique mérite d'être protégée contre des concurrents qui la menacent, et beaucoup de raisons pour estimer que certaines organisations entièrement volontaires de firmes qui ne s'appuyent sur aucune contrainte sont, non seulement exemptes de nocivité, mais positivement bénéfiques.

Il semble que l'interdiction appuyée par des sanctions pénales ne puisse être appliquée sans qu'il y ait un pouvoir discrétionnaire pour accorder des exemptions, ou sans charger les tribunaux de la tâche difficile de décider si un accord particulier est, ou n'est pas, conforme à l'intérêt public. Même aux Etats-Unis, sous le Sherman Act et les divers amendements et suppléments à cette loi, l'on a pu décrire la situation résultante comme ceci : « la loi dit à certains hommes d'affaires qu'ils ne doivent pas baisser leurs prix; à d'autres qu'ils ne doivent pas hausser leurs prix; et à d'autres encore, qu'il y a quelque chose de suspect quand leurs prix sont les mêmes »[10].

A mon avis, par conséquent, une troisième méthode, moins extensive que l'interdiction pénale mais plus générale que la surveillance discrétionnaire pour empêcher les abus, serait à la fois plus efficace et plus conforme au principe de suprématie du droit que l'une et l'autre. Ce serait de déclarer nul en droit et non exécutoire en justice tout accord visant à restreindre la liberté de commerce, sans exception; et de prévenir tout essai de rendre de tels accords contrai-

gnants, par voie de discrimination orientée ou autrement, en donnant aux victimes de telles pressions une action en dommages au multiple, comme suggéré ci-dessus.

Nous n'avons pas ici à discuter de nouveau l'idée erronée prétendant que cela serait contraire au principe de la liberté de contracter. La liberté des contrats — comme toute autre liberté — signifie seulement que la sorte de contrat dont l'exécution peut être imposée par les tribunaux ne dépend que de règles générales de droit, et non de l'approbation préalable des termes du contrat par l'autorité. De nombreuses sortes de contrats, comme les dettes de jeu, les ententes pour les fins immorales, l'engagement à vie, ont depuis longtemps été tenues pour non valides et non exécutoires en justice.

Il n'y a pas de raison pour ne pas traiter de même tous les contrats portant sur des atteintes à la liberté des échanges ; pas de raison pour que toutes les tentatives d'obliger quelqu'un à se conformer à certaines règles de comportement par la menace du refus de services courants, ne soient pas traitées comme autant d'empiétements injustifiés dans son domaine privé, lui donnant droit à des dommages et intérêts. La solution pratique de notre problème pourra être bien facilitée lorsque sera reconnue la nécessité d'imposer aux « personnes juridiques » (sociétés et toutes autres organisations informelles) des limitations de pouvoirs qui ne s'appliquent pas aux individus privés. C'est ce que nous verrons plus loin.

L'avantage de ne proposer pour la loi qu'un objectif aussi modeste, me semble être qu'on peut en attendre des résultats plus importants, du fait qu'une loi ainsi conçue serait applicable universellement et sans exceptions ; tandis que des tentatives plus ambitieuses sont généralement stérilisées par des exceptions si nombreuses qu'à l'application elles deviennent beaucoup moins efficaces que ne serait une règle élémentaire. Sans compter qu'un tel système implique le détestable pouvoir discrétionnaire conféré à l'Etat pour imprimer un certain biais à l'activité économique.

Il n'y a probablement pas de meilleure illustration de la faillite des essais plus ambitieux, que la loi sur les limitations de concurrence adoptée par la République fédérale d'Allemagne[11]. Elle commence par un énoncé absolument général qui, tout à fait dans le sens que nous suggérons, déclare nuls de plein droit tous les accords portant atteinte à la liberté des échanges. Mais après avoir en outre classé ces

accords parmi les délits passibles de pénalités, elle termine en perforant la règle générale de tant d'exceptions — exemptant totalement certains genres d'ententes, ou conférant à des autorités des pouvoirs discrétionnaires pour les valider — que la loi s'applique finalement à un secteur de l'économie tellement restreint que l'ensemble perd la majeure partie de son efficacité. La plupart de ces exceptions, sinon toutes, n'auraient pas été nécessaires si la loi s'était bornée à ce qu'elle stipulait dans son premier paragraphe, et n'avait pas ajouté une interdiction pénale à la déclaration de nullité des accords portant atteinte à la liberté des échanges.

Il existe indubitablement toutes sortes d'usages établis précisant des procédés classiques et des règles de normalisation appliquables, à moins que d'autres conditions aient été explicitement arrêtées dans un cas particulier; de telles pratiques sont pleinement bénéfiques à la seule condition que l'on s'y conforme tout à fait volontairement, sans qu'une pression quelconque soit exercée sur ceux qui trouvent qu'il est de leur intérêt de s'en écarter; par conséquent, il serait dommageable de proscrire totalement de telles ententes.

Tant en ce qui concerne les types de produits que les termes du contrat l'établissement de telles normes, avantageuses à appliquer dans les circonstances habituelles, entraînerait des économies considérables. Mais alors c'est bien moins le caractère obligatoire de la norme qui fait que l'on s'y conforme, que l'avantage procuré à l'individu qui adhère à une pratique communément établie. Le butoir nécessaire pour que de telles conventions ne deviennent pas encombrantes, consiste en la latitude reconnue à toute firme de s'écarter explicitement de la norme en passant un contrat, chaque fois que cela est de l'intérêt commun des contractants.

Avant de laisser ce sujet spécial, l'on peut ajouter quelques mots sur l'attitude étrangement contradictoire de la plupart des gouvernements à l'égard du monopole. Alors que récemment ils se sont efforcés en général d'imposer leur autorité aux monopoles dans la production et la commercialisation des articles manufacturés, et ont dans ce domaine souvent appliqué des règles rigoureuses à l'excès, ils ont en même temps et dans des domaines beaucoup plus vastes — transports, services publics, main-d'œuvre, agriculture, et en plusieurs pays le crédit aussi — délibérément appuyé les monopoles ou s'en sont servis comme instrument politique. De même, la légis-

lation contre les cartels ou les trusts a principalement visé la combinaison d'un petit nombre de firmes géantes et n'a que rarement touché effectivement les pratiques restrictives des vastes groupes de firmes moins grandes organisées en réseaux commerciaux ou autrement.

Si nous joignons à cela l'aide considérable fournie aux monopoles par les tarifs douaniers, les brevets industriels, certains aspects de la législation sur les sociétés anonymes, et les principes de la fiscalité, l'on peut vraiment se demander si le problème du monopole serait jamais devenu sérieux en l'absence des mesures gouvernementales qui lui sont favorables. Bien que je considère comme un objectif important d'un perfectionnement du droit, que de réduire le pouvoir d'intérêts privés sur la conduite de marché des autres agents économiques, et que je sois persuadé qu'on pourrait en attendre des résultats avantageux, il ne me semble pas que ces résultats possibles puissent se comparer en importance avec ce qui se produirait si le gouvernement s'abstenait d'aider au monopole par des règlements discriminatoires ou mesures politiques analogues.

La plus grave menace
n'est pas l'égoïsme individuel
mais celui des groupes

Alors que l'indignation publique, et par voie de conséquence la législation, ont été presque uniquement dirigées contre les actions égoïstes de monopolistes isolés ou contre celles de quelques entreprises célèbres agissant de concert, ce qui est la principale menace de destruction à laquelle soit exposé l'ordre de marché n'est pas l'action égoïste de firmes indépendantes, mais l'égoïsme de groupes organisés. Ces derniers ont acquis leur pouvoir principalement grâce à l'aide que les gouvernements leur ont fournie pour supprimer les réactions de l'égoïsme de firme, qui auraient fait échec à leurs manœuvres.

La proportion considérable dans laquelle le fonctionnement de l'ordre de marché est d'ores et déjà entravé, et le danger de le voir de plus en plus inopérant, résultent non point tant de l'apparition de très grandes unités de production, que de l'organisation délibérément promue d'unités d'intérêts collectifs. Ce qui paralyse toujours davantage le jeu des forces spontanées du marché n'est pas ce à quoi pense

le public en dénonçant les monopoles, c'est la prolifération dans tous les secteurs « professionnels » des groupements, associations et unions syndicales. Leur moyen d'action consiste principalement dans la pression exercée sur le pouvoir politique pour obtenir qu'il se charge de la « régulation » du marché en leur faveur.

Il est fort malencontreux que ces problèmes soient devenus aigus pour la première fois à propos des syndicats de main-d'œuvre, à un moment où la sympathie générale que rencontraient leurs objectifs conduisit à tolérer de leur part des méthodes qui ne pouvaient être permises à tous; méthodes qui devront forcément être exclues même en matière de travail salarié, alors que la plupart des travailleurs ont fini par les considérer comme des droits sacrés durement gagnés. Il suffit de se demander ce qui se passerait si les mêmes techniques étaient utilisées couramment en matière politique (elles le sont déjà parfois) et non plus économique, pour comprendre qu'elles sont inconciliables avec le maintien de ce que nous connaissons de la société libre.

L'expression même de « liberté d'organisation », sanctifiée par son emploi comme cri de ralliement non seulement par les syndicats ouvriers mais par ces organisations politiques dont le gouvernement démocratique ne peut se passer, comporte des résonances hostiles à la suprématie du droit et incompatibles avec ce fondement d'une société libre. Assurément, tout essai de discipliner ces mouvements par un pouvoir discrétionnaire gouvernemental serait incompatible avec un ordre de liberté. Mais pas plus que la liberté des contrats, la liberté d'organisation ne devrait être interprétée comme exemptant les activités des organisations de règles restreignant leurs méthodes; ni même impliquer que les actions collectives des organisations n'aient à observer que des règles qui sont également imposées aux individus. Les nouveaux pouvoirs créés par le perfectionnement des techniques organisationnelles, et par le droit qui leur est concédé dans les lois existantes, rendront probablement nécessaires des limitations en forme de règles de droit générales, beaucoup plus strictes que celles qui ont été jugées nécessaires concernant les actions des personnes privées.

Il est aisé de voir pourquoi l'individu relativement peu armé tirera souvent un réconfort de se savoir membre d'un groupe organisé de personnes ayant des buts communs et qui, parce que groupe

organisé, est plus puissant que le plus fort des individus. C'est pourtant une illusion de croire qu'il serait en meilleure position, ou plus généralement, que les groupes nombreux seront avantagés au détriment de ceux qui le sont moins, si la totalité des intérêts étaient organisés de la sorte.

L'effet d'un tel agencement sur la société globale serait de rendre le pouvoir plus oppressif et non pas moins oppressif. Encore que les groupes compteraient alors davantage que les individus, de petits groupes pourraient quand même être plus puissants que les grands du simple fait que les petits sont plus facilement organisables, ou bien parce que le produit global du petit groupe serait plus indispensable que celui des grands.

Quant à l'individu, peut-être le plus important d'entre ses intérêts sera-t-il favorisé par son adhésion à une organisation; mais cet intérêt le plus important à ses yeux et qui se trouve organisable, peut encore peser moins lourd pour lui que l'ensemble de ses autres intérêts, lesquels seront lésés par les autres organisations; et ceux-là, il ne pourra les défendre en se joignant à autant d'organisations qu'il a d'intérêts divers.

L'importance attachée aux corps collectifs, le respect qu'on leur porte, découlent d'une croyance explicable mais erronée : l'on pense que plus cet agrégat est étendu, plus aussi ses intérêts correspondent à l'intérêt de tous. Le terme « collectif » s'est peu à peu revêtu du même prestige approbatif que celui de « social ». Mais loin que les intérêts collectifs des divers groupes se rapprochent des intérêts de la société dans son ensemble, c'est l'exact opposé qui est vrai. Alors que l'on peut, *grosso modo*, dire avec raison que l'égoïsme individuel conduira dans la plupart des cas la personne à agir d'une façon indirectement favorable au maintien d'un ordre spontané de la société, l'égoïsme du groupe clos, ou le désir de ses membres de devenir un groupe clos, sera toujours en opposition avec l'intérêt commun des membres d'une Grande Société[12].

C'est là ce que l'économie classique avait déjà clairement dégagé, et l'analyse marginaliste moderne l'a exprimé sous une forme plus satisfaisante. L'importance d'un quelconque service particulier qu'un individu rend aux membres de la société est toujours seulement l'importance des dernières additions (marginales) qu'il fait à l'ensemble des services de même espèce. Pour que lorsqu'un membre de la

société prélève un bien ou service sur la masse des ressources, il en reste pour les autres autant que possible, il faut que non pas les groupes comme tels, mais les individus qui les composent s'efforcent personnellement de rendre leurs revenus respectifs les plus grands possibles, par leur libre circulation entre les groupes.

L'intérêt commun aux membres d'un groupe organisé sera que la valeur de leurs services corresponde, non pas à l'importance de la dernière addition, mais à l'importance qu'a pour les utilisateurs la masse globale des services rendus par le groupe. Les producteurs de denrées alimentaires, ou d'énergie électrique, de transports ou de soins de santé, etc., s'efforceront d'employer leur pouvoir combiné de régler le volume global de leurs services, de façon à obtenir un prix bien plus élevé que celui que consentiraient les consommateurs pour l'apport marginal.

Il n'y a pas de rapport nécessaire entre l'importance d'un certain produit ou service considéré dans son ensemble, et l'importance de la dernière addition effectivement fournie. Si un certain aliment est indispensable à la survie, cela ne veut pas dire que la dernière addition à l'offre de ce produit soit de plus grande importance que la production d'une quantité additionnelle d'une certaine frivolité; ni que la production des aliments doive être mieux rémunérée que la production de choses dont l'existence est assurément moins importante que de disposer d'aliments.

L'intérêt spécial des producteurs d'aliments, ou d'électricité, de transports ou de services médicaux sera, toutefois, d'être rémunérés non pas seulement selon la valeur marginale de la catégorie de services qu'ils rendent, mais selon la valeur que la totalité des services offerts représente pour les utilisateurs. L'opinion publique envisage encore le problème d'après l'importance du genre de services comme tel, et donc elle a tendance à appuyer de telles demandes parce qu'on a le sentiment que la rémunération doit être appropriée à l'importance absolue du bien en question.

C'est pourtant uniquement grâce aux efforts des producteurs marginaux — ceux qui peuvent vivre en rendant leurs services à bien meilleur marché que le prix que consentiraient les consommateurs si l'offre totale était moins importante — que nous sommes pourvus en abondance et que les chances de tout le monde sont renforcées. Les intérêts collectifs des groupes organisés, en revanche, sont toujours

à l'opposé de cet intérêt général et tendent à empêcher ces producteurs marginaux d'augmenter l'offre totale.

Toute influence exercée par les membres d'un métier ou d'une profession, sur le volume global des biens ou services à fournir sera par conséquent toujours opposée à l'intérêt général vrai de la société, tandis que les intérêts égoïstes de l'individu le pousseront normalement à faire les apports marginaux coûtant à peu près autant que le prix auquel ils peuvent être vendus.

C'est une conception entièrement erronée, de penser qu'une négociation entre des groupes où seraient combinés producteurs et consommateurs de chaque bien ou service respectivement conduirait à une situation assurant soit l'efficacité dans la production, soit un type de répartition qui paraîtrait juste à tous points de vue. Même si tous les intérêts distincts, ou du moins tous les intérêts « importants », pouvaient être organisés (ce qui n'est pas possible, nous le verrons), ce genre d'équilibre de forces entre groupes — dont certains pensent qu'il sera l'aboutissement nécessaire, ou au moins désirable, d'une évolution amorcée depuis quelque temps — engendrerait en réalité une structure manifestement irrationnelle, inefficace et injuste à l'extrême si le critère de justice est que tous soient traités selon les mêmes règles.

La raison décisive d'un tel pronostic est que dans les négociations entre les groupes organisés existants, les intérêts des gens qui provoquent les nécessaires adaptations au changement — c'est-à-dire ceux qui pourraient améliorer leur situation en passant d'un groupe à un autre — sont systématiquement méconnus. Le principal souci du groupe où ils voudraient entrer, sera de leur fermer la porte; et les groupes qu'ils voudraient quitter n'auront aucun motif de les aider à entrer dans ce qui sera souvent un éventail très large de groupes autres. Ainsi, dans un système où les organisations de producteurs établis déterminent, pour chacun des divers biens ou services, les prix et les quantités à produire, ceux qui pourraient réaliser l'ajustement permanent aux circonstances se trouvent privés de toute influence.

Il n'est pas vrai que, comme le supposent les plaidoyers en faveur de divers systèmes syndicalistes ou corporatistes, l'intérêt de chaque individu soit lié à l'intérêt de tous les autres producteurs du même bien. Il peut être beaucoup plus opportun, pour quelqu'un, de pouvoir

passer à une autre branche de production, et ces déplacements sont certainement de la plus haute importance pour le maintien de l'ordre global. Et pourtant ce sont ces changements, possibles dans un marché libre, que les accords entre groupes organisés tendront à empêcher.

Les producteurs organisés de tel ou tel bien ou service chercheront généralement à justifier leur politique restrictive en déclarant qu'ils sont assez nombreux pour fournir la totalité de la demande et que, dans le cas où ils ne le seraient plus, ils seront tout disposés à accepter de nouveaux collègues. Ce qu'ils se gardent de dire, c'est qu'en réalité ils sont en mesure de satisfaire la demande aux prix du moment, qui leur laissent le profit qu'ils estiment adéquat. Mais ce qui est désirable est que la demande soit satisfaite aux prix les plus bas auxquels d'autres qu'eux pourraient être capables de le faire — ne laissant peut-être aux producteurs établis qu'un revenu réduit répondant au fait que leur compétence professionnelle est devenue moins rare, ou que leur équipement est désuet. A noter qu'il serait aussi profitable aux gens en place qu'aux nouveaux venus d'adopter les améliorations techniques, mais pour les premiers cela comporterait des risques et souvent la nécessité de trouver de nouveaux capitaux; perturber leur situation habituelle et confortable est un prix qu'ils ne tiennent pas à consentir, à moins que leur position ne soit menacée par des gens qui ne sont pas contents de la leur. Permettre aux producteurs établis de décider du moment où de nouveaux collègues seront admis, ce sera normalement perpétuer le *statu quo*, tout simplement.

A supposer qu'une société soit ainsi composée de groupes distincts et clos organisant tous les intérêts divers, cela conduirait donc à figer la structure existante, avec pour résultat un déclin graduel de l'économie puisqu'elle serait de moins en moins adaptée aux changements intervenants. Et donc il est faux que ce système ne soit défectueux et injuste qu'aussi longtemps que tous les groupes ne sont pas également organisés. Des auteurs tels que G. Myrdal et J. K. Galbraith[13] se trompent en croyant que les défauts de l'ordre actuel sont passagers et disparaîtront lorsque le processus d'organisation sera terminé.

Ce qui fait que la plupart des économies occidentales restent encore viables, c'est que les intérêts de groupe ne sont organisés que partiellement et imparfaitement. Si une telle organisation les englobait tous, nous verrions un affrontement insoluble entre intérêts organisés,

produisant une structure économique absolument rigide, et l'impasse des prétentions incompatibles n'aurait d'autre issue que par la force de quelque pouvoir dictatorial.

Conséquences de la fixation politique des revenus des divers groupes

L'intérêt qui est commun à tous les membres d'une société n'est pas la somme des intérêts communs aux membres des groupes de producteurs existants, il réside seulement dans l'adaptation permanente aux changements des circonstances ; et cette adaptation heurtera toujours les intérêts de tels ou tels groupes. L'intérêt des producteurs organisés est ainsi opposé au seul intérêt permanent commun à tous les membres individuels de la société, qui est de bénéficier d'une adaptation continuelle à des évolutions imprévisibles, adaptation indispensable même pour maintenir la production à son niveau existant (cf. chap. 8 et 10). Les producteurs organisés ont toujours intérêt à empêcher d'entrer dans leur branche des gens qui entendent avoir part à sa prospérité, ou intérêt à ne pas être éliminés par des producteurs plus efficaces lorsque la demande viendrait à fléchir. Par là toutes les décisions strictement économiques d'ajustement à des changements imprévus se trouvent paralysées.

La vitalité de la société, pourtant, dépend de la réalisation aisée et graduelle de tels changements ; s'ils sont bloqués, les résistances ne seront emportées que lorsque se seront accumulées des pressions suffisantes. Tous les avantages que nous tirons de l'ordre spontané de marché résultent de tels changements, et nous ne conserverons les avantages que si les changements continuent. Mais chaque changement de cette nature lésera quelques intérêts organisés, et la préservation de l'ordre de marché dépendra du degré auquel on refusera à ces intérêts la possibilité de s'opposer à ce qui leur déplaît.

A tout moment, par conséquent, il est de l'intérêt de tous, que quelques-uns soient mis dans la nécessité de faire quelque chose qui leur est pénible (par exemple changer d'activité ou accepter un revenu amoindri), et cet intérêt général ne sera servi que par la reconnaissance du principe que chacun doit accepter de changer, lorsque des circonstances indépendantes de la volonté de quiconque font que c'est sur lui que tombe cette nécessité. Ce risque lui-même est insé-

parable de la survenance fortuite de conditions nouvelles; nous n'avons le choix qu'entre deux solutions : soit admettre que les conséquences retombent, par le mécanisme impersonnel du marché, sur des personnes à qui le marché demandera de changer ou d'accepter un revenu moindre; soit décider arbitrairement, ou par un affrontement de forces, quels sont les gens sur qui le fardeau pèsera, et dans ce cas le fardeau sera nécessairement plus lourd qu'il n'eût été si l'on avait laissé le marché provoquer les modifications opportunes.

L'impasse à laquelle la détermination politique des prix et salaires sous la pression des organisations d'intérêts a déjà conduit dans certains pays, y a provoqué la demande d'une « politique des revenus », dont le but serait de substituer une fixation autoritaire de la rémunération des divers facteurs de production, à leur détermination par le marché. Cette orientation est fondée sur la constatation suivante : si les salaires et autres revenus cessent d'être déterminés par le marché, et deviennent l'enjeu de la puissance politique des groupes organisés, une certaine coordination délibérée devient indispensable; et l'on s'est aperçu en particulier que si une telle fixation politique doit être effectuée concernant les salaires, où l'influence politique est devenue la plus flagrante, cela ne sera possible que si un contrôle analogue est appliqué à tous les autres revenus également.

Toutefois, le danger immédiat qui a conduit à réclamer une « politique des revenus » fut le processus d'inflation que produisirent les pressions concurrentes pour le relèvement de toutes les catégories de revenus. En tant que moyen de juguler ce mouvement ascendant de tous les revenus en monnaie, de telles « politiques des revenus » ne pouvaient qu'échouer. Nous essayons maintenant de surmonter ces « rigidités » par des pratiques inflationnistes qui ne sont que des palliatifs et qui, à long terme, loin de résoudre le problème ne peuvent que l'aggraver : car en reportant à plus tard de régler les difficultés, elles ne font que renforcer avec le temps les rigidités.

Aucun blocage des prix et salaires ne peut rien changer au malaise fondamental, et en même temps aucune tentative pour amener les nécessaires réarrangements des prix relatifs par voie autoritaire ne peut réussir; non seulement parce que les autorités ignorent absolument quels seraient les prix appropriés, mais davantage encore parce qu'un pouvoir politique est obligé, quoi qu'il entreprenne, de paraître juste alors que les changements nécessaires n'ont rien à voir avec la

justice. En conséquence, toutes les mesures de « politique des revenus » qui ont été prises ont été totalement incapables d'approcher de la solution du problème central réel, qui est de remettre en état de fonctionner le processus par lequel les revenus comparés des divers groupes doivent être ajustés aux conditions mouvantes ; et en traitant ce problème comme s'il relevait de décisions politiques, l'on a tout au plus fait empirer la situation.

Comme nous l'avons vu, le seul contenu précis que l'on puisse donner au concept de « justice sociale » consiste à préserver la situation relative des divers groupes ; or c'est exactement cela qui doit être modifié pour s'adapter aux changements des circonstances. Si aucun changement n'est possible que par décision politique, le seul résultat qui puisse en sortir — du fait qu'il n'existe aucune base pour mettre tout le monde vraiment d'accord — est une rigidité croissante de la structure économique dans son ensemble.

Parce que la Grande-Bretagne était, au moment où une réadaptation radicale de l'affectation de ses ressources eût été nécessaire, le seul grand pays affligé d'une extrême rigidité engendrée essentiellement par une structure des salaires politiquement déterminée, les difficultés où elle s'est trouvée ont été appelées le « mal anglais ». Mais dans de nombreux autres pays, où la situation n'est pas très différente, des méthodes analogues sont maintenant essayées en vain pour résoudre la même espèce de difficultés.

Il n'est pas encore généralement reconnu que dans notre société actuelle, les véritables exploiteurs ne sont pas des capitalistes égoïstes, ni les entrepreneurs, ni en fait des individus pris isolément, mais des organisations qui tirent leur puissance de ce que l'on reconnaît une valeur morale à l'action collective et au sentiment de loyauté de groupe. C'est ce préjugé favorable incorporé dans nos institutions, qui donne aux intérêts organisés une prépondérance artificielle sur les forces du marché ; telle est en même temps la principale source d'injustices réelles dans notre société et de la distorsion de sa structure économique.

Il se commet probablement plus d'injustices réelles au nom du loyalisme de groupe, qu'en raison d'aucun intérêt égoïste des individus. Si l'on se rend compte qu'il n'y a aucun rapport entre les facilités d'organisation que présente un certain type d'intérêts et leur importance d'un point de vue social quelconque, et que ces intérêts

ne peuvent effectivement s'organiser qu'en disposant de pouvoirs de contrainte anti-sociaux, il devient évidemment absurde de croire qu'il suffise d'équilibrer le pouvoir des intérêts organisés par un « contre-pouvoir », pour aboutir à un ordre social viable[14].

Si par un « mécanisme régulateur » — dont parle le principal auteur partisan de ces idées — l'on entend un agencement qui conduise à l'établissement d'un ordre avantageux ou rationnel, des « contre-pouvoirs » ne produisent certainement pas un mécanisme de ce genre. L'entière conception qui envisage que le pouvoir des intérêts organisés soit, ou puisse être, rendu non dangereux par un « contre-pouvoir » représente une rechute dans les méthodes de règlement des conflits qui jadis prévalaient entre individus, et dont le développement de règles de juste conduite appuyées par la force publique nous avait peu à peu libérés.

La tâche d'élaborer de semblables règles de juste conduite pour les groupes organisés est encore largement ouverte pour l'avenir et, pour la mener à bien, les efforts auront principalement à se concentrer sur la protection des individus contre les pressions de groupe.

Les intérêts organisables et inorganisables

Pendant le dernier demi-siècle environ, l'opinion dominante qui a inspiré les pratiques politiques fut que la croissance des intérêts organisés en vue d'exercer une pression sur les gouvernements est une tendance inévitable, et dont les effets visiblement néfastes sont dus au fait que seulement certains intérêts sont déjà organisés; ce défaut, pense-t-on, disparaîtra lorsque tous les intérêts importants seront également organisés, de sorte qu'ils s'équilibreront. Ces deux façons de voir sont fausses, on peut le démontrer. Dans le premier cas, il n'est avantageux d'exercer une pression sur le gouvernement que s'il a le pouvoir de favoriser des intérêts particuliers, et ce pouvoir n'existe que s'il est habilité à faire, et faire appliquer, des règles discriminatoires et tendancieuses. Dans le second cas, comme le montre une importante étude de M. Olson[15], excepté s'il s'agit de groupes relativement peu nombreux, l'existence d'intérêts communs ne conduit pas normalement à la formation spontanée d'une organisation de grande envergure; en réalité cela ne s'est produit que lorsque le gouvernement a fourni un appui positif aux efforts de l'organisation

pour enrôler tous les intérêts, ou au moins toléré que la contrainte ou la discrimination soient employées dans ce but. L'on peut montrer que même ces méthodes ne peuvent jamais réaliser une organisation de grande envergure groupant tous les intérêts importants, mais engendrent toujours une situation où les intérêts non organisables sont sacrifiés et exploités par les intérêts organisables.

Il est d'une importance fondamentale ici, que la démonstration d'Olson ait établi : *primo* que seuls des groupes relativement peu étendus s'organisent spontanément; *secundo* que les organisations d'intérêts économiques importants, qui aujourd'hui dominent en grande partie les gouvernements, n'ont acquis leur influence que grâce aux pouvoirs de ces derniers; et *tertio* qu'il est impossible en principe d'organiser tous les intérêts, et qu'en conséquence l'organisation de groupes massifs, dont certains aidés par le gouvernement, conduit à une exploitation persistante des inorganisés et inorganisables.

A ces derniers semblent appartenir des catégories aussi importantes que les consommateurs, les contribuables, les femmes, les gens âgés, et bien d'autres qui, au total, représentent une partie substantielle de la population. Toutes ces catégories ne peuvent que pâtir de la puissance des groupes d'intérêts organisés.

16

L'AVORTEMENT DE L'IDÉAL DÉMOCRATIQUE RÉCAPITULATION

« *An nescis, mi fili, quantilla prudentia regitur orbis ?* » (Axel OXENSTJERNA, 1648.)

L'idéal démocratique a avorté

L'on ne peut désormais méconnaître que des gens de plus en plus nombreux, hommes de réflexion et d'intentions droites, perdent peu à peu leur foi en ce qui était pour eux jadis l'idéal exaltant de la démocratie.

Cela se produit au même moment — et en partie sans doute en est-ce une conséquence — où s'étend constamment le champ d'application que l'on assigne au principe de la démocratie. Mais il est manifeste que le doute grandissant ne porte pas seulement sur les abus évidents d'un idéal politique : il atteint ce qui en est le cœur même. La plupart de ceux que trouble la perte d'un espoir qui les a longtemps guidés gardent un silence prudent. Mais mon alarme devant cet état de choses est telle que je dois parler ouvertement.

Il me semble que le désenchantement que tant de gens éprouvent n'est pas dû à une faillite du principe de la démocratie en soi, mais à ce que nous avons pris, pour l'atteindre, une mauvaise route. C'est parce que je tiens profondément à sauver l'idéal authentique du discrédit où il est en passe de tomber, que je m'efforce de découvrir la faute que nous avons commise, et le moyen d'arrêter les conséquences malsaines que nous avons vues découler de la procédure démocratique.

Si l'on ne veut pas être désappointé, naturellement, l'on doit envisager un idéal avec un esprit rassis. Dans le cas de la démocratie, en particulier, nous ne devons pas oublier que le mot s'applique seulement à une certaine méthode à suivre dans l'exercice du pouvoir.

A l'origine, il ne signifiait rien de plus qu'une procédure spéciale de prise de décisions politiques; il ne nous dit rien au sujet de ce que devraient être les objectifs du gouvernement. Mais en tant que l'unique méthode que les hommes aient encore découverte pour changer pacifiquement de gouvernants, c'est malgré tout quelque chose de précieux, et qui mérite qu'on lutte pour le conserver.

Une démocratie de marchandages

Il n'est pas bien difficile de voir pourquoi les fruits du processus démocratique dans sa forme actuelle doivent décevoir amèrement ceux qui croyaient au principe que le gouvernement doit être guidé par l'opinion de la majorité. Encore que certains prétendent que c'est ce qui se produit de nos jours, cela est si visiblement faux que personne d'avisé ne peut se laisser tromper.

Jamais, en vérité, au cours de l'histoire entière, les gouvernements n'ont été comme aujourd'hui dans la nécessité de se plier aux *desiderata* spéciaux d'un grand nombre d'intérêts particuliers. Les critiques de la démocratie contemporaine parlent volontiers de « démocratie de masse ». Mais si le gouvernement démocratique était réellement lié par ce sur quoi les multitudes sont d'accord, il n'y aurait pas grand-chose à critiquer. La cause des reproches n'est pas que les gouvernements soient au service d'une opinion commune de la majorité, mais qu'ils soient contraints de servir les intérêts divers d'un conglomérat disparate de groupes nombreux.

Il est à la limite concevable, bien que peu vraisemblable, qu'un gouvernement autocratique se borne lui-même dans l'exercice de ses pouvoirs, mais le gouvernement démocratique omnipotent en est tout simplement incapable. Puisque ses pouvoirs n'ont pas de limites, il lui est positivement impossible de se cantonner dans le service des visées qui ont l'accord formel d'une majorité des électeurs. Il est constamment obligé d'assembler et maintenir unie une majorité, en accédant aux demandes d'une multitude d'intérêts sectoriels, dont chacun ne consentira à ce que des avantages spéciaux soient conférés aux autres groupes qu'à la condition d'obtenir que soient aussi bien traités ses intérêts à lui.

Cette démocratie de marchandages n'a rien à voir avec les conceptions habituellement invoquées pour justifier le principe démocratique.

Le ballon de rugby des intérêts de groupe

Lorsque je parle ici de la nécessité de faire que le gouvernement démocratique soit limité, ou par abréviation, de démocratie limitée, je ne veux évidemment pas dire que celles des activités du pouvoir qui sont conduites démocratiquement doivent être limitées; je veux dire que *tout* gouvernement, et spécialement un gouvernement démocratique, devrait être doté de pouvoirs limités. La raison en est que le gouvernement démocratique, s'il est nominalement omnipotent, devient par là même extrêmement faible; ses pouvoirs illimités en font l'enjeu que se disputent les divers intérêts, et il doit donner satisfaction à suffisamment d'entre eux pour s'assurer l'appui d'une majorité.

Comment en est-on arrivé là ?

Pendant deux siècles, entre la fin de la monarchie absolue et l'avènement de la démocratie illimitée, l'objet primordial des doctrines constitutionnelles avait été de fixer des bornes à tous les pouvoirs dans l'Etat. Les principes essentiels que l'on a graduellement dégagés en vue de prévenir tout emploi arbitraire de la puissance publique furent : la séparation des pouvoirs, la *rule of law* ou suprématie du Droit, le gouvernement selon la loi ou Etat de droit, la distinction entre le droit privé et le droit public et les règles de procédure judiciaire. Tous ont servi à définir et limiter les conditions sous lesquelles est admissible l'emploi de la contrainte à l'égard des personnes. Dans cette conception, la contrainte ou répression n'était justifiable qu'au service de l'intérêt général. Et l'on tenait pour seul conforme à l'intérêt général l'emploi de la force soumis à des règles uniformes également applicables à tous.

Tous ces grands principes libéraux ont été repoussés au second rang et presque oubliés lorsqu'on se mit à croire qu'un contrôle démocratique sur le gouvernement rendrait inutiles toutes les autres sauvegardes contre l'emploi arbitraire du pouvoir. Les anciens principes ne furent pas exactement abandonnés, mais leur expression verbale traditionnelle fut vidée de sens par une transformation graduelle des mots clefs qui y figuraient.

Le plus important des termes cruciaux sur lesquels a dévié le sens des formules classiques de la constitution libérale était celui-ci : la « Loi ». Et tous les vieux principes perdirent leur signification quand cette expression changea de contenu.

Des règles, ou des injonctions ?

Pour les fondateurs du constitutionnalisme, la « Loi » avait un sens précis et étroit. C'est uniquement de la limitation du pouvoir par la loi, dans ce sens-là, que l'on attendait la protection de la liberté individuelle. Les philosophes du droit du XIXe siècle donnèrent finalement de la loi la définition de : règles régissant la conduite des personnes les unes envers les autres, applicables à un nombre imprévisible de situations futures, et contenant des prohibitions précisant les frontières (mais non pas le contenu) du domaine protégé des personnes et des groupes organisés.

Après de longues discussions, au cours desquelles les juristes allemands en particulier avaient enfin élaboré cette définition de ce qu'ils qualifiaient de « loi au sens matériel », elle fut soudainement abandonnée pour une objection qui, aujourd'hui, semble presque comique : selon cette définition, les règles d'une constitution ne seraient pas de la « loi au sens matériel ». Bien évidemment, elles ne sont pas des règles de conduite, mais des règles visant l'organisation du gouvernement d'un pays; et de même que tout le droit public, ces règles sont susceptibles de changer fréquemment alors que le droit privé (et pénal) peut durer.

La loi avait pour objet d'empêcher la conduite injuste. La justice se référait à des principes également applicables à tous, par contraste avec tous les commandements et réglementations spéciales (privilèges) se rapportant à des personnes déterminées ou groupes déterminés. Mais qui peut encore croire aujourd'hui, comme James Madison il y a deux cents ans, que la Chambre des Représentants n'aurait aucun moyen de faire une « loi qui n'aurait pas son plein effet sur ses membres et leurs amis, au même titre que sur la grande masse de la société » ?

Ce qui s'est produit avec l'apparente victoire de l'idéal démocratique, c'est que le pouvoir de promulguer des lois et le pouvoir gouvernemental de donner des ordres furent placés dans les mains des mêmes assemblées. La conséquence fut nécessairement que l'autorité gouvernementale suprême eût toute latitude pour se donner, au jour le jour, n'importe quelle loi qui lui facilitât la poursuite de ses objectifs spéciaux du moment. Mais cela signifiait inévitablement la fin du principe *soumettant* le gouvernement lui-même à la loi. Alors qu'il y avait eu de bonnes raisons pour demander que non seulement

la confection des lois proprement dites, mais aussi les mesures de gouvernement fussent arrêtées suivant une procédure démocratique, le fait de placer les deux pouvoirs aux mains du même corps élu (mono-ou bicaméral) signifiait en fait revenir au gouvernement illimité.

En même temps, cela invalidait l'idée originelle qu'une démocratie, parce qu'elle devrait obéir à la majorité, ne pourrait décider que ce qui coïncidait avec l'intérêt général. Cela n'eût été vrai que d'un corps qui n'aurait pu poser que des lois *générales* ou décider sur des problèmes d'intérêt vraiment *général*. Non seulement ce n'est pas vrai, mais c'est absolument *impossible* pour un organisme qui a pouvoir de tout faire, mais qui est obligé d'acheter, en se servant de ce pouvoir illimité, les votes d'intérêts particuliers, y compris ceux de certains petits groupes ou même d'individus influents.

Un tel corps, qui ne doit pas son autorité au fait de prouver qu'il croit ses décisions justes en s'engageant à les conformer à des règles générales, est continuellement dans la nécessité de récompenser l'appui reçu de divers groupes, en leur concédant des avantages spéciaux. Dans la démocratie contemporaine, les choses « politiquement nécessaires » sont loin d'être toutes demandées par la majorité !

Lois et gouvernement arbitraire

Le résultat de cette évolution n'est pas seulement qu'il n'y a plus de « gouvernement soumis à la loi » : il est aussi que le concept de loi, lui-même, a perdu sa signification.

Ce que l'on continue à appeler la législature n'est nullement confiné dans la tâche de faire des lois au sens de règles générales (comme Locke pensait qu'elle le serait). *N'importe quoi* qu'ait décidé la « législature » s'est appelé « loi »; on ne l'appela plus législature parce qu'elle donnait les lois, on appela loi tout ce qui émanait de cette assemblée des « législateurs ». Le terme jadis sacro-saint de « loi » perdit ainsi son sens ancien, et il devint le nom donné aux ordres de ce que les pères du constitutionnalisme auraient appelé : gouvernement arbitraire. Gouverner devint l'affaire essentielle de la « législature » et la législation en constitua l'instrument subalterne.

Le mot « arbitraire » ne perdit pas moins son sens classique. Le terme avait signifié « sans loi », c'est-à-dire choisi par une volonté individuelle et non selon des règles reconnues. Dans ce sens, même

une décision d'un dirigeant autocrate peut être légale, et la décision d'une majorité démocratique être entièrement arbitraire. Même Rousseau, le principal responsable de la malencontreuse introduction de la « volonté » dans l'usage politique, reconnut — au moins occasionnellement — que pour être juste cette volonté doit être *générale dans son intention*. Mais la décision des majorités dans les assemblées légiférantes contemporaines se passe manifestement de cette qualité. Tout est bon, dès lors que cela augmente le nombre des votes à l'appui de mesures gouvernementales.

Un parlement souverain à pouvoirs illimités, qui n'est pas enfermé dans la mission de poser des règles générales, cela veut dire que nous avons un gouvernement arbitraire. Et qui pis est, un gouvernement qui ne pourrait pas, même s'il le voulait, obéir à des principes quels qu'ils soient, mais qui doit pour durer distribuer des faveurs spéciales à des groupes choisis. Il est obligé de payer son autorité avec de la discrimination.

Malheureusement, le Parlement britannique qui avait été le modèle de la plupart des institutions représentatives, introduisit aussi l'idée de la souveraineté (c'est-à-dire de l'omnipotence) du Parlement. Mais la suprématie du *Droit* et la souveraineté d'un *Parlement* sans freins sont deux conceptions inconciliables. Il n'empêche qu'aujourd'hui, lorsque M. Enoch Powell soutient que « une Déclaration des Droits est incompatible avec la liberté constitutionnelle de notre pays », M. Gallagher se hâte de l'assurer qu'il comprend cela et en est d'accord avec M. Powell.[1]

Il est maintenant visible que les Américains d'il y a deux cents ans avaient raison, et qu'un Parlement qui a droit de tout faire signifie la mort de la liberté de l'individu. Apparemment, une constitution de liberté ne veut pas dire que l'individu y ait son domaine d'autonomie, cela veut dire qu'*une majorité au Parlement a licence d'agir aussi arbitrairement qu'elle veut*. Nous pouvons avoir un libre parlement ou bien un peuple libre. La liberté des personnes exige que toute autorité soit bornée par des principes stables que l'opinion du peuple approuve.

L'inégalité devant la loi mène à l'arbitraire

Il fallut un certain temps pour que ces conséquences de la démocratie illimitée se manifestent.

Les traditions qui s'étaient développées pendant la période où opéra le constitutionnalisme libéral jouèrent pour un temps le rôle de frein à l'expansion du pouvoir gouvernemental. Chaque fois que ces formes de la démocratie furent imitées dans des endroits du monde où de telles traditions n'existaient pas, les institutions démocratiques s'effondrèrent bientôt, et il ne pouvait en être autrement.

Cependant, dans les pays où l'expérience du gouvernement représentatif était ancienne, les barrières traditionnelles contre l'usage arbitraire du pouvoir cédèrent d'abord sur certains points pour des motifs de simple bienveillance. Il sembla que la discrimination en vue d'aider les moins bien pourvus ne fût pas de la discrimination (plus récemment, nous avons inventé l'absurde expression « sous-privilégiés » pour dissimuler cette réalité). Mais si l'on cherche à placer dans une situation de plus grande égalité matérielle des gens qui forcément sont très différents quant aux facteurs dont dépend leur réussite sociale, force est bien de les traiter de façon inégale.

De fait, pour avoir rompu avec le principe de l'*égalité de traitement devant la loi*, même au nom de la charité, l'on a ouvert les écluses à l'arbitraire permanent. Pour masquer cela, on eut recours à la fiction verbale d'une « justice sociale » dont personne ne sait avec précision en quoi elle consiste; mais précisément grâce à ce flou, la formule servit de baguette magique pour renverser toute barrière aux mesures partiales. Distribuer des dons aux frais de quelqu'un d'autre qui n'est *pas identifiable au premier abord* devint la plus séduisante manière d'acheter des partisans et garder la majorité. Mais un parlement, ou gouvernement, qui devient une institution de bienfaisance se trouve du fait même exposé à un chantage irrésistible. Et bientôt, ce ne sont plus les « besoins légitimes » qui servent de critère pour choisir quel groupe favoriser aux dépens de la collectivité, mais exclusivement les « nécessités politiques ».

Ces pratiques légalisées de corruption ne sont pas la faute des politiciens; ils ne peuvent faire autrement s'ils veulent parvenir à des fonctions où ils pourront faire quelque bien. Cela devient un caractère intrinsèque de tout système où l'assentiment d'une majorité autorise une mesure spéciale pour apaiser un mécontentement particulier.

La combinaison d'une législature dont la tâche est limitée à poser des règles générales, avec un organisme de gouvernement qui ne peut user de contrainte que pour imposer le respect de ces règles que

lui-même ne peut modifier, est le seul ensemble qui puisse résister à de telles pressions ; une assemblée omnipotente n'en est pas capable.

Débarrassé du pouvoir de contrainte discrétionnaire, l'organe de gouvernement peut encore, bien entendu, pratiquer des discriminations dans ses fonctions de service — mais là le danger serait moindre et plus aisément remédiable. D'ailleurs, si le gouvernement central n'a pas l'arme de la contrainte discriminatoire, la plupart des services pourraient être, et probablement seraient en fait, délégués aux institutions régionales et locales rivalisant pour attirer des résidents en leur offrant des services meilleurs à moindre coût.

Séparer les fonctions pour éviter le pouvoir illimité

Il paraît évident qu'une assemblée représentative nominalement omnipotente (« souveraine ») ne peut qu'être poussée à étendre progressivement et indéfiniment les pouvoirs de gouvernement. Il paraît clair aussi que cela ne peut être évité qu'en divisant le pouvoir suprême entre deux assemblées distinctes, démocratiquement élues, autrement dit en pratiquant la séparation des pouvoirs au plus haut échelon.

Deux assemblées distinctes de ce genre devraient bien entendu être composées de façon différente pour que la *législative* représente l'*opinion* des gens quant aux sortes d'actions gouvernementales qui sont justes et celles qui ne le sont pas ; et pour que l'autre, l'assemblée *gouvernementale*, soit guidée par la *volonté* des gens quant aux mesures particulières à prendre dans le respect des règles posées par la première. Pour cette seconde tâche — qui a été l'occupation principale des parlements tels qu'ils existent — les pratiques et l'agencement des parlements sont devenus bien adaptés, en particulier avec leur organisation à base de partis, laquelle est assurément indispensable pour diriger le gouvernement.

Mais ce n'était pas sans raison que les grands penseurs politiques du XVIIIe siècle furent, sans exception, profondément méfiants à l'égard des divisions en partis au sein d'une législature proprement dite. L'on ne peut guère contester que les parlements d'aujourd'hui soient profondément inadaptés à la fonction de légiférer authentique. Ils n'ont ni le temps ni la tournure d'esprit nécessaires pour la remplir correctement.

17

UN MODÈLE DE CONSTITUTION

« *Dans tous les cas il est certainement avantageux de savoir ce qu'il y a de plus parfait dans le genre, afin que nous puissions amener toute constitution ou forme de gouvernement réelle aussi proche que possible de ce modèle, par des modifications et innovations suffisamment légères pour ne pas infliger à la société des perturbations trop grandes* » (David HUME*).

L'erreur d'aiguillage dans l'évolution des institutions représentatives

Que pouvons-nous faire aujourd'hui, à la lumière de l'expérience acquise, afin d'atteindre les objectifs que les Pères de la constitution des Etats-Unis essayèrent, il y a quelque deux cents ans, pour la première fois de garantir par une construction délibérée ? Bien que nos buts puissent être encore les mêmes, nous devrions avoir appris beaucoup de choses de cette grande expérience et des nombreuses imitations qui en ont été faites. Nous savons maintenant pourquoi a été déçu l'espoir des auteurs de ces documents, qui dans leur esprit devaient borner efficacement les pouvoirs des gouvernants.

Ils comptaient, en séparant le pouvoir législatif tant de l'exécutif que du judiciaire, soumettre à la fois le gouvernement et les individus à des règles de juste conduite. Il leur eût été difficile de prévoir que, du fait que la législature se verrait attribuer également la mission de diriger les activités gouvernementales, il se produirait une confusion inextricable entre les deux tâches — celle de formuler les règles de juste conduite, et celle d'orienter les actions spécifiques du gouvernement vers des fins concrètes — avec ce résultat que la loi cesserait de consister en des règles universelles et uniformes de juste conduite visant à borner l'emploi arbitraire de la contrainte.

En conséquence, ils n'ont jamais réellement opéré la séparation des pouvoirs à laquelle ils tendaient. A la place, ils introduisirent aux Etats-Unis un système dans lequel — souvent au détriment de l'efficacité du gouvernement — le pouvoir d'organiser et de diriger le gouvernement fut divisé entre le chef de l'Exécutif et une assemblée représentative élus à des époques différentes et selon d'autres principes, donc fréquemment orientés de façon opposée.

Nous avons déjà vu que si l'on entend que soient remises à des organismes représentatifs aussi bien la confection des règles de juste conduite, que l'inspiration des tâches gouvernementales courantes, cela n'implique pas que l'un et l'autre pouvoir soient réunis dans les mains d'un même organisme. La possibilité d'une autre solution du problème[1] est en fait suggérée par une phase antérieure de l'évolution des institutions représentatives.

L'autorité sur la conduite du gouvernement s'est trouvée, primitivement du moins, concrétisée à travers le contrôle des revenus. Par une évolution qui débuta en Grande-Bretagne dès la fin du XIVe siècle, ce contrôle de la bourse publique était progressivement devenu un droit de la Chambre des Communes. Lorsque le mouvement aboutit, à la fin du XVIIe siècle, à la reconnaissance par la Chambre des Lords du droit exclusif des Communes de voter les *money bills*, la Chambre Haute qui était l'instance judiciaire suprême du royaume conservait de ce fait le dernier mot sur l'évolution des lois civiles de la Common Law. N'aurait-il pas été parfaitement naturel que, en concédant aux Communes seules le contrôle sur la marche du gouvernement, l'autre assemblée revendiquât en retour le droit exclusif de modifier législativement les lois de juste conduite en vigueur ?

Un tel cours des choses n'était pas réellement possible aussi longtemps que la Chambre Haute représentait une petite classe de privilégiés. Mais en principe, une division d'après les fonctions plutôt que d'après les classes aurait pu aboutir à la situation que voici : les Communes auraient eu un plein pouvoir sur l'appareil de gouvernement et sur les moyens matériels mis à sa disposition, mais elles n'auraient disposé d'un droit de contrainte que dans les limites de règles formulées par la Chambre des Lords. La Chambre des Communes aurait eu les mains entièrement libres pour organiser et surveiller tout ce qui relève proprement du gouvernement; elle aurait pu édicter toutes les prescriptions qui lui sembleraient opportunes pour guider

les activités des personnages officiels employant les biens et les fonds de l'Etat. Mais les ministres et leurs administrations n'auraient pu employer la contrainte contre les citoyens qu'à la seule fin de les faire se conformer aux règles reconnues ou formulées par la Chambre Haute.

Dans une telle situation, il eût été entièrement logique que les affaires ordinaires du gouvernement soient conduites par un comité de la Chambre Basse, ou plutôt de sa majorité. Un tel gouvernement aurait été alors, dans ses pouvoirs sur les citoyens, effectivement soumis à un Droit qu'il n'aurait pas la faculté d'altérer pour se faciliter la poursuite de ses objectifs momentanés.

Une telle séparation des tâches aurait impliqué, et progressivement accentué, la distinction entre règles de juste conduite et directives de gouvernement. Cela aurait bientôt fait sentir le besoin d'une autorité judiciaire éminente, capable de trancher les conflits entre les deux organismes représentatifs, et ce faisant, d'élaborer et préciser de plus en plus les caractères distincts des deux sortes de règles; d'un côté le droit privé (et pénal), de l'autre le droit public, présentement confondus parce qu'ils sont couramment formulés par des « lois ».

Au lieu de cette clarification progressive d'une distinction essentielle, la combinaison de fonctions entièrement différentes au niveau d'un seul et même corps constitué a entraîné l'ambiguïté croissante du concept de loi. Nous avons vu que la distinction n'est pas facile à tracer, et que même la pensée juridique moderne se trouve devant plusieurs problèmes épineux. Mais la tâche n'est pas impossible. Bien qu'une solution tout à fait satisfaisante dépende probablement d'un progrès supplémentaire de notre compréhension de ces problèmes, c'est toujours par de tels progrès que le Droit s'est épanoui.

Utilité d'un modèle de constitution idéale

En admettant qu'une distinction puisse être établie clairement entre les deux espèces de lois présentement appelées du même nom, la signification d'une telle distinction sera mieux mise en évidence si nous imaginons avec quelque détail les dispositions constitutionnelles qui assureraient une réelle séparation de pouvoirs entre deux corps représentatifs distincts, dispositions grâce auxquelles aussi bien la

législation au sens strict que le gouvernement proprement dit seraient assurés démocratiquement, mais par deux instances différentes et mutuellement indépendantes.

Mon propos, en présentant cette esquisse, n'est pas de proposer un plan de constitution présentement applicable. Je n'ai nullement pour but de suggérer qu'un quelconque pays ayant une tradition constitutionnelle fermement établie devrait remplacer sa constitution par une nouvelle, inspirée de ce que je suggère. Mais en outre, du fait que les principes généraux discutés ci-desus prendront un aspect plus net par mon dessin d'une constitution qui les incorpore, il y a deux autres raisons qui semblent indiquer qu'une telle esquisse est utile.

En premier lieu, il y a très peu de pays dans le monde qui aient le précieux avantage de posséder une solide tradition constitutionnelle. A dire vrai, en dehors du monde anglo-saxon, seules les petites nations du nord de l'Europe et la Suisse ont de telles traditions. La plupart des autres pays n'ont jamais maintenu en vigueur assez longtemps une certaine constitution, pour lui conférer un caractère de tradition bien enracinée; et dans beaucoup d'autres manque aussi le fonds de traditions et de convictions grâce auxquelles dans des pays plus fortunés des constitutions ont fonctionné sans même en faire mention, et parfois sans avoir reçu une forme écrite. Cela est encore plus vrai de ces nouvelles nations qui, sans une tradition analogue — même de très loin — à l'idée de souveraineté du droit, de Rule of Law, longtemps respectée en Europe, ont emprunté à celle-ci les institutions de la démocratie sans les assises de croyances et de convictions que ces institutions supposent.

Pour que de tels essais de transplantation ne soient pas voués à l'échec, il faudrait que soit expressément inséré dans les chartes de gouvernement des nouvelles démocraties beaucoup de ce fonds de traditions et de normes implicites qui, dans les démocraties réussies ont longtemps endigué les excès du pouvoir des majorités. Que la plupart de ces transplantations aient échoué jusqu'ici, ne prouve pas que les principes de base de la démocratie sont inapplicables; cela prouve seulement que les institutions particulières qui ont fonctionné à peu près correctement en Occident pendant un temps, présupposent l'acceptation tacite de certains autres principes, en fait observés là, mais qui dans les pays où ils ne sont pas encore admis, doivent faire partie de la constitution écrite tout autant que le reste. Nous n'avons

aucun droit de supposer que les formes particulières de démocratie qui ont réussi chez nous doivent aussi réussir ailleurs. L'expérience paraît indiquer le contraire. Il y a donc tout lieu de nous demander comment l'on pourrait insérer explicitement dans ces constitutions les conceptions tacitement admises dans notre variété d'institutions représentatives.

Sous un second point de vue, les principes incorporés dans le schéma annoncé peuvent être trouvés pertinents, en relation avec les efforts actuellement orientés vers la création de nouvelles institutions supra-nationales. L'on paraît avoir de plus en plus le sentiment que l'instauration d'un droit international nouveau est un espoir réalisable, mais qu'il est fort douteux que nous puissions (ou même devions) tenter de créer un gouvernement supra-national débordant quelques agences fournissant des services. Or, s'il y a quelque chose de clair, c'est que pour éviter un échec et même éviter de faire plus de tort que de bien, ces nouvelles institutions supra-nationales devront pour longtemps n'avoir d'autre tâche que d'empêcher les gouvernements nationaux de nuire aux autres pays, et ne devront avoir aucun pouvoir de leur commander de faire quelque chose de positif.

L'on comprend aisément que les gens élèvent nombre d'objections contre l'idée de confier à une autorité internationale le pouvoir d'émettre des ordres auxquels les divers gouvernements devraient obéir; beaucoup de ces objections tomberaient sans doute, si la nouvelle autorité avait seulement pour mission d'établir des règles générales qui ne feraient qu'interdire certains agissements aux Etats membres et à leurs citoyens. Mais pour en arriver là, il nous reste à découvrir comment le pouvoir de légiférer, au sens où il a été compris par ceux qui croyaient à la séparation des pouvoirs, pourrait effectivement être isolé des pouvoirs de gouvernement.

Principes de base

La clause fondamentale qu'une telle constitution aurait à formuler, serait qu'en temps normal — et à part certaines situations d'exception clairement définies — les hommes ne pourraient être empêchés de faire ce qu'ils veulent, ou obligés de faire certaines choses, qu'en conformité avec les règles reconnues de juste conduite, conçues de manière à définir et protéger le domaine personnel de chacun d'eux;

en outre, le dispositif de règles ainsi reconnues ne pourrait être modifié que par l'organe que nous appellerons l'Assemblée législative.

Cette Assemblée, en principe, n'aurait d'autorité que pour autant qu'elle démontrerait son intention de décider justement, en s'engageant elle-même envers des règles générales conçues comme s'appliquant à un nombre indéfini de cas à venir, de façon à n'avoir aucun pouvoir de les modifier dans leur application aux cas d'espèce qui se présenteront. La clause fondamentale devrait contenir une définition de ce qui pourra devenir légal dans ce sens étroit d'un *nomos*, afin qu'un tribunal puisse décider qu'une résolution concrète prise par l'Assemblée législative possède, ou ne possède pas, les caractères formels exigibles pour qu'elle ait force de loi d'après cette définition.

Nous avons vu qu'une telle définition ne pourrait pas reposer seulement sur des critères purement logiques; elle devrait postuler que les règles soient conçues comme devant s'appliquer à un nombre indéfini de cas à venir; que ces règles visent à aider la formation et la conservation d'un ordre abstrait dont les contenus concrets sont imprévisibles; qu'elles ne tendent pas à l'obtention de résultats particuliers concrets; et enfin, que soient exclues toutes dispositions tendant à affecter, ou connues comme affectant, principalement des individus ou des groupes spéciaux identifiables.

Il devrait être également reconnu que, les modifications au dispositif promulgué des règles de juste conduite étant exclusivement du ressort de l'Assemblée législative, néanmoins le corpus initial de ces règles comprendrait non seulement les acquis de la législation passée mais aussi les concepts encore informulés implicites dans les décisions antérieures, les tribunaux ayant pour mission et pour tâche de les expliciter.

La clause fondamentale n'aurait évidemment pas pour objet de définir les fonctions de gouvernment, mais uniquement de définir les limites de ses pouvoirs de contrainte. Tout en restreignant la gamme de moyens dont le gouvernement pourrait se servir comme fournisseur de services demandés par les citoyens, elle ne placerait aucune limite directe au contenu de ces services rendus par l'Etat. Nous devrons revenir sur ce sujet lorsque nous examinerons les fonctions de l'autre corps représentatif, l'Assemblée gouvernementale.

Cette clause fondamentale pourrait par elle-même réaliser tout ce que cherchaient à garantir les Déclarations traditionnelles de Droits,

et au-delà; elle rendrait inutile une énumération distincte des droits fondamentaux. L'on s'en rendra compte si l'on se rappelle qu'aucune de ces déclarations traditionnelles n'a fait de la liberté d'expression, de la presse, de la religion, de réunion et d'association, ou de l'inviolabilité du secret des correspondances et de celle du domicile, des droits absolus soustraits à toute limitation par des règles juridiques générales. La liberté d'expression n'implique évidemment pas que nous ayons le droit de diffamer, calomnier, tromper, inciter au crime ou provoquer une panique par de fausses nouvelles, etc. Tous ces droits, tacitement ou expressément, ne sont protégés contre des empiétements que sous réserve d'être exercés « conformément aux lois ».

Mais cette réserve, comme il n'est que trop apparu dans les temps modernes, perd toute signification et enlève toute réalité à la protection de ces droits à l'encontre de la « législature », lorsque par le mot « loi » l'on entend toute résolution adoptée par la procédure régulière au sein d'une assemblée représentative, au lieu de réserver l'appellation aux seules règles qui répondent à la définition de la loi au sens strict ici précisé.

D'autre part, les droits fondamentaux habituellement protégés par les Déclarations des Droits, ne sont pas les seuls qu'il faut protéger si l'on veut exclure l'arbitraire; l'on ne peut énumérer de façon exhaustive les droits essentiels qui constituent la liberté individuelle. Bien que nous ayons précédemment montré que les efforts pour y inclure ce que l'on appelle maintenant « droits économiques et sociaux » sont voués à l'impasse (voir l'annexe au chapitre 9), il existe nombre de modes imprévisibles d'exercice de la liberté individuelle qui ne sont pas moins dignes de protection que ceux énumérés dans diverses Déclarations des Droits. Ceux que l'on mentionne explicitement d'ordinaire sont ceux qui, à des époques déterminées, ont été spécialement menacés, et en particulier, ceux qui paraissaient devoir être absolument sauvegardés pour que fonctionne un régime de gouvernement démocratique. Mais le fait qu'on les mentionne seuls comme spécialement protégés, donne à penser que dans les autres domaines le gouvernement peut recourir à la contrainte sans être tenu à respecter les règles générale du droit.

C'est même là la raison pour laquelle les initiateurs de la Constitution américaine ne souhaitaient pas, au début, y inclure un « Bill of

Rights »; puis, lorsqu'il fut ajouté, le 9e Amendement — inefficace et presque complètement oublié — stipula que « l'énumération, dans la Constitution, de certains droits, ne doit pas être interprétée de façon à dénier ou dévaloriser les autres droits retenus par le peuple ».

L'énumération de certains droits comme étant protégés contre les empiétements « sauf en conformité avec la loi », semble en réalité impliquer que dans d'autres matières la législature est libre d'empêcher ou de contraindre les gens sans s'engager à observer une règle générale. Et l'extension de l'appellation de « loi » à presque tout ce que décide la législature a, ces derniers temps, vidé de sens cette protection. L'objet d'une constitution, cependant, est précisément d'empêcher même la législature d'imposer des restrictions ou des obligations arbitraires. Et, comme l'a démontré de façon convaincante un distingué juriste suisse[2], les nouvelles possibilités ouvertes par les progrès techniques peuvent, à l'avenir, rendre d'autres libertés plus importantes encore que celles garanties par les droits fondamentaux traditionnels.

Ce qu'ont pour but de protéger des droits fondamentaux est simplement la liberté individuelle au sens d'absence de contrainte arbitraire. Cela exige que la contrainte ne soit employée que pour faire observer les règles universelles de juste conduite protégeant les domaines individuels, et pour lever les impôts finançant les services rendus par l'Etat. Cela veut dire en conséquence que l'individu ne doit être réprimé qu'en fonction de comportements qui empiéteraient sur le domaine d'autrui; que sous cette réserve il ne doit être gêné en aucune activité qui n'affecte que son domaine protégé ou celui d'autres personnes responsables qui y consentent; et qu'ainsi soit assurée toute la liberté que peut garantir l'action politique.

Que la liberté ainsi conçue doive parfois être suspendue temporairement lorsque sont menacées les institutions visant à la garantir durablement, et qu'il devient nécessaire d'agir en commun dans le souci primordial de les défendre, ou encore pour écarter quelque autre péril commun à l'ensemble de la société, ce sont là des questions d'un autre ordre, que nous aurons à aborder ci-après.

Les deux organismes représentatifs à fonctions distinctes

L'idée de confier la tâche de formuler les règles générales de juste conduite à un corps représentatif distinct de celui chargé du rôle de gouverner, n'est pas entièrement neuve. Quelque chose d'analogue fut tenté dans l'Athènes antique où seuls les *nomothètes*, formant un corps spécial, avaient le droit de modifier le *nomos* fondamental[3]. Le fait que *nomos* soit presque le seul terme qui ait gardé, au moins approximativement, le sens de règles générales de juste conduite, et que le terme *nomothètes* ait été repris dans un contexte similaire[4] dans l'Angleterre du XVIIe siècle puis, de nouveau, par J. S. Mill[5], fera qu'à l'occasion il soit pratique d'appeler de ce nom le corps purement législatif qu'avaient à l'esprit les partisans de la séparation des pouvoirs et les théoriciens de la suprématie du droit; nous le ferons chaque fois qu'il sera nécessaire de distinguer avec insistance cette assemblée, de l'autre corps représentatif, que nous appellerons l'Assemblée gouvernementale.

Pour qu'une Assemblée législative ainsi conçue puisse borner effectivement les décisions d'un organe gouvernemental également représentatif, il faudrait évidemment que leurs compositions respectives ne soient pas semblables; en pratique cela semble impliquer que les deux assemblées ne soient pas choisies de la même manière, ni pour la même période. Si les deux assemblées étaient simplement chargées de tâches différentes, mais composées à peu près des mêmes proportions de représentants des mêmes groupes — et spécialement des partis — la législature fournirait probablement à l'organe gouvernemental précisément les lois dont ce dernier aurait besoin pour ses visées, ni plus ni moins que s'il y avait une seule assemblée.

La différence des tâches demande aussi que les assemblées distinctes reflètent les vues des électeurs à des points de vue distincts. En ce qui concerne les orientations du gouvernement proprement dit, il semble souhaitable que les citoyens puissent exprimer leurs desiderata concrets quant à des résultats spécifiques; c'est-à-dire en d'autres termes, que leurs intérêts particuliers soient représentés; il est donc clairement nécessaire pour la conduite du gouvernement qu'existe une majorité engagée sur un programme d'action et « capable de gouverner ». D'autre part, la législation proprement dite ne devrait pas

être inspirée par des intérêts mais par l'opinion, c'est-à-dire par les vues quant aux genres d'actions considérés comme louables ou comme condamnables — non pas comme un instrument servant à poursuivre des objectifs déterminés, mais comme une règle permanente ne faisant pas acception de son effet sur tel ou tel individu, ou groupe. Si l'on demandait aux gens de choisir d'une part quelqu'un qui soit capable de veiller efficacement à leurs intérêts, et d'autre part des personnes ayant leur confiance pour maintenir impartialement la justice, il est probable qu'ils éliraient des personnages très différents : l'efficacité dans la première mission suppose des qualités tout autres que la probité, la sagesse et le jugement qui sont d'importance primordiale pour la seconde.

Le système de l'élection périodique du corps entier des représentants est bien conçu non seulement pour les rendre sensibles aux aspirations mouvantes de l'électorat, mais aussi pour les pousser à s'organiser en partis et les lier aux buts convenus à l'intérieur des partis, qui eux-mêmes se consacrent à défendre certains intérêts et à appuyer certains programmes d'action. Du même coup, les élus se trouvent individuellement soumis à la discipline de parti pour obtenir le soutien nécessaire aux élections suivantes.

Attendre d'une assemblée de représentants chargés de veiller à des intérêts déterminés, les qualités que les théoriciens classiques de la démocratie espéraient trouver dans un échantillon représentatif de la population, ce n'est pas raisonnable. Mais cela ne veut pas dire que si l'on demandait aux gens d'élire des représentants qui n'auraient aucun pouvoir de leur obtenir des faveurs particulières, ils ne répondraient pas en désignant des personnes qu'ils savent particulièrement dignes de respect pour la droiture de leur jugement; et spécialement si l'on proposait à leur choix des personnes ayant acquis une réputation dans la conduite de la vie courante.

Il semblerait donc convenable pour la mission propre de légiférer, d'avoir une assemblée d'hommes et de femmes élus à un âge assez mûr et pour une durée assez longue, par exemple de quinze années, afin qu'ils n'aient pas la préoccupation de leur réélection. Après ce terme, afin de les rendre absolument indépendants de la discipline de parti, ils ne seraient pas rééligibles; en revanche, pour qu'ils n'aient pas à retourner gagner leur vie sur le marché, ils seraient assurés d'un emploi public dans des positions honorifiques et politiquement

neutres, comme celle de juge de paix. Ainsi, pendant la durée de leur mandat de législateurs, ils n'auraient à se soucier ni de l'appui d'un parti ni de leur avenir personnel. Pour qu'une telle idée soit réalisable, il faudrait que seuls soient éligibles des gens ayant déjà fait leurs preuves dans les activités ordinaires de la vie; et pour éviter que l'assemblée ne comporte une proportion trop élevée de vieilles personnes, il serait sans doute sage de s'en remettre à ce fait d'expérience, que les contemporains d'un individu sont ses juges les plus équitables; l'on demanderait donc aux gens d'une même classe d'âge, une fois dans leur vie — par exemple dans l'année civile de leur quarante-cinquième anniversaire — de choisir parmi eux des représentants élus pour quinze ans.

Le résultat serait une Assemblée législative d'hommes et de femmes âgés de 45 à 60 ans, dont un quinzième serait remplacé chaque année. L'ensemble serait ainsi un reflet de cette partie de la population qui a déjà acquis de l'expérience et eu l'occasion de mériter de la réputation, mais les membres seraient encore dans leurs meilleures années. Il est à noter particulièrement que les « moins de quarante-cinq » n'étant pas représentés dans l'assemblée, la moyenne d'âge de celle-ci, soit 52 ans et demi, serait quand même moins élevée que dans la plupart des corps représentatifs actuels; cela resterait vrai même si le poids relatif des plus âgés était maintenu constant par le remplacement de ceux disparaissant par décès ou maladie, ce qui ne semblerait pas nécessaire dans le cours normal des choses et ne ferait que relever la proportion des membres ayant peu l'habitude du travail législatif.

Diverses précautions additionnelles pourraient être prises pour assurer l'entière indépendance des *nomothètes* contre les pressions d'intérêts organisés ou des organisations politiques. Les personnes ayant déjà servi dans l'Assemblée gouvernementale ou dans les structures de partis pourraient être inéligibles à l'Assemblée législative. Et même si beaucoup de ses membres avaient plus d'attache avec tel ou tel parti, ils n'auraient pas grand motif d'obéir aux instructions d'un état-major de parti ou du gouvernement en place.

Les membres ne seraient révocables que pour cause de faute grave ou de non accomplissement de leurs devoirs, au jugement de quelque instance composée de leurs pairs présents ou passés, comme il est d'usage de nos jours dans la magistrature. Ce serait un important

facteur de leur indépendance, que l'assurance d'avoir, entre la fin de leur mandat et l'âge de la retraite (soit de 60 à 70 ans) une situation honorifique comme celle d'assesseurs des tribunaux ordinaires; leur traitement pourrait d'ailleurs être fixé par la Constitution, à un certain pourcentage de la moyenne, disons, des vingt postes les mieux rémunérés dans les fonctions administratives.

L'on pourrait s'attendre qu'une telle position devienne considérée dans chaque classe d'âge comme une sorte de prix d'excellence à décerner à ses membres les plus hautement estimés. Comme l'Assemblée législative devrait n'être pas très nombreuse, il n'y aurait que relativement peu de personnes à élire chaque année. L'on serait sans doute amené à prévoir un mode indirect d'élection, avec des délégués régionaux élisant parmi eux le représentant. Ce serait une incitation de plus pour chaque circonscription, à choisir comme délégués des personnes ayant assez belle réputation pour avoir chance d'être choisies au second vote.

Il pourrait sembler, à première vue, qu'une telle assemblée purement législative aurait très peu de besogne à faire. Si nous pensons seulement aux tâches sur lesquelles nous avons jusqu'ici concentré principalement notre attention, à savoir la révision du corps de droit privé (y compris le commercial et le pénal), elles semblent effectivement n'offrir matière à intervention qu'à de longs intervalles et ne guère fournir une occupation permanente digne d'un aréopage de personnes hautement compétentes. Mais cette première impression est trompeuse. Bien que nous ayons évoqué comme illustration principale le cas du droit privé et pénal, il faut rappeler que toute règle de conduite susceptible d'être appuyée par la force publique doit avoir reçu la sanction de cette Assemblée. Bien que dans le champ d'étude de ce livre nous ayons eu peu d'occasions de pousser dans les détails sur ces matières, nous avons à plusieurs reprises fait remarquer que ses responsabilités portent non seulement sur les principes de la fiscalité mais aussi sur toutes celles des réglementations concernant la sécurité et la salubrité, les normes de la production et de la construction, qu'il est nécessaire de rendre obligatoires dans l'intérêt général et qui devraient donc être mises en forme de règles générales. Cela couvre non seulement ce qu'on a appelé la législation de sécurité et de prévention des accidents, mais aussi les nombreux et délicats problèmes que comporte la création d'un cadre adéquat

pour le fonctionnement correct d'un marché concurrentiel, notamment le régime juridique des sociétés de capitaux que nous avons mentionné dans le précédent chapitre.

Les questions de ce genre ont dû jusqu'à présent être déléguées par la législature, car celle-ci n'avait pas de temps pour l'examen soigneux des aspects souvent extrêmement techniques de ces matières; ce qui fait qu'elles ont passé aux mains de la bureaucratie, ou d'organismes spéciaux créés *ad hoc*. Il est vrai qu'une « législature » principalement préoccupée des affaires urgentes du gouvernement quotidien, trouve forcément difficile de consacrer aux problèmes évoqués ci-dessus l'attention nécessaire. Et pourtant, ce ne sont pas des choses qui relèvent de l'administration, mais de la législation au sens propre; et le danger est grand, lorsqu'on les confie à la bureaucratie, de voir cette dernière assumer à cette occasion des pouvoirs discrétionnaires et foncièrement arbitraires.

Il n'y a pas de raisons intrinsèques s'opposant à ce que la régulation de ces domaines reçoive la forme de règles générales (comme c'était encore le cas en Grande-Bretagne avant 1914) si une législature s'en chargeait sérieusement, au lieu de se soucier uniquement de faciliter la besogne de fonctionnaires enclins à étendre leur influence. La majeure partie, sans doute, des pouvoirs pratiquement incontrôlables que s'est acquis la bureaucratie sont le résultat de délégations par la législature.

Quoi qu'il en soit, et bien que je n'aie guère d'inquiétude quant aux larges occasions qu'auraient les législateurs d'occuper utilement leur temps, je tiens à dire qu'à mes yeux il serait désirable, et nullement fâcheux, qu'un noyau choisi d'hommes et de femmes déjà distingués dans leurs activités ordinaires soient, ensuite, libérés pour une période de leur existence du souci ou du devoir de donner tout leur temps à des tâches que les circonstances leur ont imposées, afin de leur fournir la possibilité de réfléchir sur les principes du pouvoir politique, ou de se charger de telle ou telle cause qu'ils estimeront importante. L'esprit public a besoin d'une petite dose disséminée de gens ayant du loisir, pour que le civisme puisse se manifester dans les activités volontaires où de nouveaux idéaux peuvent éclore. Telle était la fonction sociale de l'homme aisé, et bien que je pense qu'il y a de bonnes raisons pour la conserver parmi nous, il n'y a en revanche aucune raison pour que les gens qui ont acquis des possessions soient les seuls bénéficiaires d'une telle occasion d'être utiles.

Si les gens auxquels leurs contemporains ont décerné la plus haute marque de confiance possible étaient rendus libres de consacrer une partie substantielle de leur temps à des tâches de leur choix, sans doute contribueraient-ils largement au développement de ce « secteur bénévole » qui est si nécessaire pour que le gouvernement ne détienne pas un pouvoir étouffant. Peut-être la position d'un membre de la législature s'avérerait-elle peu absorbante; elle devrait néanmoins être entourée de beaucoup d'honneur et de dignité, pour qu'à certains égards les membres de cette assemblée élue démocratiquement puissent jouer le rôle de ce que Max Weber a appelé les *honoratiores* : des personnages publics indépendants qui, en dehors de leurs fonctions législatives et sans attaches avec aucun parti, pourraient prendre une part prépondérante à diverses initiatives bénévoles.

En ce qui concerne la tâche principale de ces *nomothètes*, l'on peut avoir l'impression que le problème principal pourrait n'être pas qu'ils manquent de travail, mais plutôt qu'ils n'aient guère de motif d'y montrer du zèle. L'on peut craindre que leur haut degré d'indépendance ne les induise à la nonchalance. Il ne me semble pas très vraisemblable que des personnes qui s'étaient auparavant distinguées dans la vie active, et dont l'influence désormais reposerait sur l'estime publique, puissent ainsi négliger leur devoir après avoir été élues pour quinze ans à un poste pratiquement inamovible; toutefois, des dispositions analogues à celles qui s'appliquent aux juges pourraient être prévues. Bien que les législateurs doivent absolument être indépendants vis-à-vis de l'organisation gouvernementale, l'on pourrait probablement charger de les censurer une sorte de sénat constitué d'anciens membres de l'assemblée, qui pourraient même révoquer des représentants ayant forfait à leur mission. Ce pourrait être ce même corps qui, au terme du mandat d'un membre de l'Assemblée législative, aurait à lui assigner un poste allant de celui de président de la Cour constitutionnelle jusqu'à celui d'assesseur dans un tribunal mineur.

La Constitution devrait d'ailleurs pourvoir à ce qu'une Assemblée législative ne puisse rester totalement inerte, en prescrivant que seule elle aurait pouvoir de poser des règles générales de juste conduite, mais que ce pouvoir pourrait être temporairement dévolu à l'Assemblée gouvernementale, si les législateurs ne répondaient pas dans un délai raisonnable à une notification gouvernementale indiquant que

des règles devraient être posées concernant une certaine question. Une telle disposition constitutionnelle suffirait probablement, par le seul fait de son existence, à en rendre inutile l'application. La jalousie de l'Assemblée législative opérerait sans doute avec assez de vigueur pour qu'une réponse soit donnée dans un délai acceptable chaque fois qu'il y aurait une demande de formulation de règles de juste conduite.

Observations complémentaires sur la représentation par groupes d'âge

Bien que seul le principe général du modèle de constitution suggéré soit lié au thème essentiel de ce livre, la méthode de représentation par génération envisagée pour l'Assemblée législative présente tant de possibilités intéressantes pour le développement d'institutions démocratiques, qu'il semble indiqué d'y réfléchir un peu plus avant. Le fait que les membres d'une classe d'âge sauraient qu'un jour ils auraient à accomplir une tâche commune importante conduirait vraisemblablement à l'apparition précoce de clubs locaux de gens du même âge; et comme cela contribuerait à procurer la formation appropriée de candidats présentables, cette tendance mériterait sans doute d'être appuyée par une aide publique, au moins par la création de lieux de réunion et de moyens de contact entre les groupes de diverses localités. Si dans chaque localité existait un seul club officiel, subventionné, par classe d'âge, le risque serait moins grand d'un éclatement des groupes d'âge en factions politiques.

Les clubs de contemporains pourraient sans doute être formés soit à la fin de l'âge scolaire, soit au moment de l'entrée dans la vie publique, par exemple à 18 ans. Peut-être seraient-ils plus attrayants si les hommes d'un même âge se rassemblaient avec les femmes plus jeunes de deux ans environ. Cela pourrait être fait, sans encourir aucun reproche de discrimination légale, en prévoyant que les hommes et femmes âgés de 18 ans pourraient rejoindre soit le club formé cette année-là, soit un club formé dans les deux ou trois années précédentes; dans ce cas, il est probable que les hommes se joindraient de préférence à leur propre classe d'âge, alors que les femmes iraient plutôt sans doute à l'un de ceux formés avant. Un tel choix impliquerait naturellement que ceux qui opteraient pour la classe la plus âgée lui

appartiendraient en permanence et seraient électeurs et éligibles comme délégués et comme représentants, plus tôt que les autres.

En rassemblant des contemporains de toutes les catégories sociales, les clubs rendraient permanents les contacts entre gens qui ont été ensemble à l'école (et peut-être au service national), mais qui aujourd'hui suivent des voies complètement distinctes; ainsi serait créé un lien réellement démocratique, offrant des contacts au travers de toutes les autres stratifications et fournissant une éducation, et un motif de participation à la vie des institutions publiques ainsi qu'une initiation aux procédures parlementaires. Les clubs procureraient aussi un canal régulier par lequel exprimer les objections de ceux qui ne sont pas encore représentés dans une Assemblée législative. Si à l'occasion ils venaient à servir de cadre à des débats de partis, leur avantage serait d'inciter les sympathisants de partis différents à discuter des problèmes ensemble, et cela leur donnerait conscience d'avoir en commun la tâche de représenter la façon de voir de leur génération, et de se qualifier pour assurer éventuellement des fonctions publiques.

Bien que l'adhésion personnelle doive être d'abord donnée au club local, elle conférerait au membre inscrit le droit de prendre part comme visiteur dans les clubs de sa classe d'âge dans des localités autres que sa résidence permanente; et si l'on savait que dans chaque localité une certaine classe d'âge se réunissait régulièrement à une date et un lieu fixes (comme c'est le cas chez les Rotariens et d'autres organisations similaires), cela pourrait devenir un important moyen de contacts entre localités. Dans bien d'autres directions de tels clubs introduiraient probablement un important facteur de cohésion sociale, spécialement dans la structure de la société urbaine; ainsi feraient-ils beaucoup pour atténuer les distinctions qui aujourd'hui divisent les gens selon leur activité professionnelle et selon leur mode de vie héréditaire.

La rotation de présidence dans ces clubs donnerait aux membres l'occasion de se rendre compte des aptitudes de candidats éventuels aux fonctions de délégué ou de représentant; dans le cas d'élections indirectes, elles pourraient par conséquent être basées sur la connaissance des personnes même au second degré, et les délégués finalement choisis pourraient par la suite servir non seulement comme président de séance, mais aussi comme porte-parole bénévole officiellement admis de leur groupe d'âge; ces *ombudsmen* honoraires spéciaux défen-

draient les intérêts de leur classe d'âge vis-à-vis des autorités. L'avantage de leur confier ces fonctions serait qu'en votant pour eux les membres choisiraient plus vraisemblablement quelqu'un dont l'intégrité leur paraîtrait assurée.

Bien qu'une fois les représentants élus, ces clubs n'auraient plus que de rares tâches officielles, ils continueraient sans doute à fonctionner comme moyen de contacts sociaux; ils pourraient en fait aussi être appelés en cas de nécessité à compléter le nombre des représentants si quelque accident inhabituel l'avait réduit considérablement par rapport à l'effectif normal — peut-être pas pour ramener ce nombre jusqu'au niveau d'origine, mais de telle façon au moins que l'importance numérique de leur groupe d'âge soit représentée de manière adéquate.

L'Assemblée gouvernementale

Nous n'avons que peu à dire ici au sujet de la seconde Assemblée, dite gouvernementale, car les organismes parlementaires existants, qui se sont développés principalement en vue de tâches gouvernementales, peuvent lui servir de modèle. Il n'y a pas d'objection à ce qu'elle soit formée par des élections périodiques à la totalité des sièges suivant des orientations de partis[6], ni à ce que ses activités principales soient dirigées par un comité exécutif de la majorité. Celui-ci constituerait le gouvernement proprement dit, et œuvrerait sous la surveillance et la critique d'une opposition organisée prête à proposer un gouvernement autrement orienté.

Quant aux divers arrangements possibles concernant les procédures électorales, la durée des mandats, etc., les arguments à considérer seraient plus ou moins les mêmes que ceux couramment invoqués, et il n'y a pas lieu de nous y arrêter ici. Peut-être les motifs qui poussent à faire en sorte que se dégage une majorité effective, capable d'orienter le gouvernement, seraient-ils dans le système suggéré de plus de poids encore que maintenant; ils l'emporteraient sans doute plus encore que maintenant sur la préoccupation d'un reflet exact de la mosaïque des groupes d'intérêts dans l'ensemble de la population; et à mon avis il y aurait davantage de raisons de ne pas adopter la représentation proportionnelle.

La différence particulièrement importante entre la position d'une

telle Assemblée gouvernementale représentative et les organisations parlementaires existantes serait évidemment qu'en toutes matières, ses décisions devraient respecter les règles de juste conduite posées par l'Assemblée législative; et qu'en particulier elle ne pourrait pas émettre de commandements obligeant des citoyens privés, qui ne découleraient pas directement et nécessairement des règles posées par l'autre assemblée. Dans les limites fixées par ces règles, en revanche, le gouvernement serait son propre maître pour organiser l'appareil gouvernemental et pour décider de l'emploi des ressources en personnel et matérielles mises à sa disposition.

Une question à réexaminer est celle-ci : en ce qui concerne le droit d'élire les représentants à cette Assemblée gouvernementale, un vieil argument ne prend-il pas une force nouvelle : celui qui soutenait que le droit de vote doit être refusé aux employés du gouvernement et à tous ceux qui en reçoivent des pensions ou aides quelconques ? Cet argument n'avait certes rien de concluant aussi longtemps qu'il s'agissait d'envoyer des représentants à une assemblée dont la tâche primordiale était de poser des règles universelles de juste conduite. Sans nul doute un fonctionnaire ou un retraité de la fonction publique sont aussi compétents que n'importe qui pour se former une opinion de ce qui est juste, et il serait visiblement injustifiable d'exclure de telles personnes d'un droit reconnu à beaucoup d'autres moins informés et moins instruits. Mais c'est tout autre chose lorsqu'il s'agit non plus d'une opinion, mais manifestement d'un intérêt à la réalisation de certains objectifs particuliers. Ici, ni les agents du pouvoir ni ceux qui, sans contribuer de leurs ressources, profitent simplement des résultats, ne semblent avoir de droits identiques à ceux des citoyens privés.

Que les fonctionnaires, les retraités âgés, les chômeurs, etc., aient le droit de voter sur la manière dont ils devront être payés sur la poche du reste, et qu'ainsi leur vote soit sollicité par la promesse d'être payés davantage, voilà qui n'est guère raisonnable. Il ne le serait guère non plus, si les employés de l'Etat avaient voix au chapitre pour décider que soient adoptés les projets qu'eux-mêmes ont élaborés, ou si les personnes qui ont à exécuter les ordres de l'Assemblée gouvernementale avaient part aux décisions sur le contenu de ces ordres.

La tâche de la machinerie gouvernementale resterait très impor-

tante, bien qu'elle eût à fonctionner dans le cadre d'un droit qu'elle ne pourrait modifier. Tout en étant obligée de ne recourir à aucune discrimination dans les services dont on la charge, le choix, l'organisation et les objectifs de ces services lui conféreraient encore un pouvoir considérable, limité seulement par le fait que soient exclus la contrainte et autres traitements discriminatoires à l'égard des citoyens. La façon dont elle pourrait prélever les fonds serait assurément enfermée dans des limites précises, mais ni le montant de ces fonds ni leur destination générale ne seraient restreints qu'indirectement.

La Cour constitutionnelle

L'ensemble du dispositif repose sur la possibilité de tracer une délimitation très nette entre les règles de juste conduite, qu'aurait à élaborer l'Assemblée législative et qui s'imposeraient uniformément aux citoyens et au gouvernement même, d'une part; et de l'autre, toutes les règles d'organisation et de conduite du gouvernement proprement dit que, dans le cadre fixé par ce droit, l'Assemblée gouvernementale aurait mission de déterminer. Bien que nous ayons fait de notre mieux pour rendre clair le principe de cette délimitation, dont les dispositions fondamentales de la Constitution devraient s'inspirer pour définir ce qui doit être considéré comme la loi au sens strict de règles de juste conduite, il reste qu'en pratique l'application de la distinction soulèverait nombre de problèmes épineux, et que toutes ses implications ne pourraient être mises en évidence que par le travail assidu d'une Cour spéciale. Les problèmes prendraient principalement la forme de conflits de compétence entre les deux Assemblées, généralement parce que l'une des deux contesterait la validité d'une résolution adoptée par l'autre.

Pour donner à cette Cour de dernière instance l'autorité nécessaire en ces matières, et considérant la qualification particulière que devraient présenter ses membres, il serait sans doute désirable de la constituer en une Cour constitutionnelle distincte. Sa composition devrait vraisemblablement joindre à des juges professionnels d'anciens membres de l'Assemblée législative, peut-être aussi de l'Assemblée gouvernementale. Dans le processus d'élaboration d'une doctrine, cette Cour serait probablement tenue par ses décisions antérieures;

mais chaque fois qu'il apparaîtrait nécessaire de renverser la jurisprudence, il serait préférable de recourir à une procédure de redressement définie par la Constitution.

Le seul point relatif à la Cour constitutionnelle qu'il convient de souligner ici, est que ces décisions auraient souvent pour effet non pas de conférer à l'une des deux Assemblées la compétence pour adopter une certaine ligne d'action, mais d'arrêter que personne absolument n'a le droit de prendre des mesures contraignantes d'une certaine nature. Ceci s'appliquerait en particulier — sauf circonstances exceptionnelles qui seront évoquées plus loin — à toute mesure coercitive non prévues par des règles générales de juste conduite, soit traditionnellement reconnues, soit explicitement posées par l'Assemblée législative.

Le dispositif proposé soulève aussi toutes sortes de problèmes concernant l'organisation en général de l'administration de la justice. Organiser la machinerie judiciaire semblerait bien du ressort normal de l'autorité organisatrice, donc gouvernementale; et pourtant, remettre cette tâche aux mains du gouvernement peut menacer l'indépendance effective des tribunaux. En ce qui concerne la nomination et la promotion des juges, l'on pourrait en confier la responsabilité à ce comité d'anciens membres de l'Assemblée législative, dont nous avons proposé qu'il décide de l'affectation des membres en fin de mandat comme juges non professionnels, etc. Quant à l'indépendance du magistrat individuellement, on pourrait l'assurer en fixant son traitement de la même façon que pour les membres de l'Assemblée législative, c'est-à-dire comme un certain pourcentage de ce qui est alloué en moyenne à un nombre déterminé de postes, parmi les plus élevés dans l'échelle des fonctions publiques.

Tout autre est le problème de l'organisation technique des tribunaux, de leur personnel non judiciaire et de leurs ressources matérielles. Cela semblerait plus nettement une affaire de gouvernement proprement dit, mais ce n'est pas sans raisons que la tradition anglo-saxonne a longtemps considéré avec suspicion l'idée d'un ministère de la Justice responsable de ces questions. L'on pourrait au moins examiner si une telle tâche, qui manifestement ne devrait pas être confiée à l'Assemblée législative, pourrait être remise à ce comité formé d'une sélection de ses anciens membres dont nous avons déjà parlé, et qui par là deviendrait l'organisme permanent au service de

ce troisième pouvoir, le judiciaire; il disposerait à cet effet d'une dotation globale en moyens financiers, allouée par le gouvernement.

Tout cela est étroitement connexe à un autre ensemble de problèmes délicats et importants, que nous n'avons pas envisagé jusqu'à présent et que maintenant même nous ne pouvons évoquer que brièvement. C'est toute la question de la compétence, touchant la procédure judiciaire en tant que distincte du droit au fond. En général ces lois de procédure, comme toutes les règles subsidiaires tendant à rendre les jugements exécutoires, devraient être du ressort de l'Assemblée législative; cependant, certains points relatifs à l'organisation sont aussi inclus aujourd'hui dans les codes de procédure. L'on pourrait soutenir qu'ils relèvent soit du comité spécial suggéré, soit de l'Assemblée gouvernementale; ce sont là, toutefois, des questions techniques que nous ne pouvons approfondir ici.

La structure d'ensemble de l'autorité

Il ne faut pas confondre la fonction de l'Assemblée législative avec celle d'un organisme constitué en vue de promulguer ou de modifier la Constitution. Les fonctions de ces deux corps seraient en fait entièrement différentes. Strictement parlant, une Constitution devrait consister entièrement en règles organisationnelles, et ne devrait concerner le droit en lui-même — la substance de la loi au sens de règles universelles de juste conduite — que par l'énonciation des attributs généraux que de telles lois doivent présenter pour habiliter le gouvernement à les faire respecter de force.

Mais la Constitution, bien qu'elle ait à définir ce qui peut être substance de la loi afin de répartir et limiter les pouvoirs des diverses parties de l'organisation qu'elle instaure, laisse à la législature et au judiciaire la mission d'élaborer le contenu du droit. Elle représente une superstructure protectrice, conçue en vue de régler le processus permanent selon lequel se développe un corps de droit, et d'empêcher toute confusion entre les pouvoirs du gouvernement pour faire appliquer les règles sur lesquelles repose l'ordre spontané de la société, et les pouvoirs par lesquels il met en œuvre les moyens confiés à sa gestion pour rendre des services aux personnes et aux groupes.

Il n'est pas nécessaire ici d'entrer dans la discussion de la procédure appropriée en vue d'établir ou d'amender la Constitution. Mais

peut-être la relation entre l'organisme chargé de cette tâche et les organismes créés *par* la Constitution pourra-t-il s'éclairer davantage si nous disons que le dispositif suggéré remplacerait le schéma à deux étages existant par un autre qui en aurait trois : tandis que la Constitution attribue et délimite des pouvoirs, elle ne prescrit pas positivement la manière dont ces pouvoirs doivent être employés. La substance du droit, au sens des règles de juste conduite, serait élaborée par l'Assemblée législative qui ne serait bornée dans ses pouvoirs que par les dispositions de la Constitution définissant les attributs généraux que doivent posséder des règles de juste conduite sanctionnables par la force publique. L'Assemblée gouvernementale et son organe exécutif — le gouvernement — seraient tenus à la fois par les règles de la Constitution et par les règles de juste conduite posées par l'Assemblée législative ou reconnues par elle.

C'est là ce que signifie le « gouvernement selon la loi », ou Etat de Droit. Le gouvernement, comité exécutif de l'Assemblée gouvernementale, serait bien entendu tenu en outre par les décisions de cette assemblée et pourrait donc être considéré comme un quatrième échelon inférieur de la structure d'ensemble, tandis que l'appareil bureaucratique de l'Administration en représenterait le cinquième.

Si l'on demande où réside, dans un tel dispositif, la « souveraineté », la réponse est qu'elle n'est nulle part — ou du moins qu'elle ne réside temporairement qu'au niveau de l'organisme chargé de fabriquer ou d'amender la Constitution. Le gouvernement constitutionnel étant un gouvernement limité, il ne peut y avoir de place dans ce système pour un organe souverain si la souveraineté est définie comme pouvoir illimité. Nous avons vu précédemment que l'idée qu'il y a toujours nécessairement, en dernière instance, un pouvoir illimité, est une superstition découlant de cette fausse conception selon laquelle tout droit dérive de la décision délibérée d'une institution législative. Mais le pouvoir de gouverner ne part jamais d'une situation où il n'y a pas de lois; il est fondé sur l'opinion des gens qui attendent de lui qu'il fera respecter ce que la mentalité commune considère comme juste, et c'est de cette opinion qu'il tire sa force et sa durée.

L'on peut encore noter que la hiérarchie des étages de l'autorité est liée aux périodes pour lesquelles les différentes instances ont à exercer leur vigilance. Idéalement parlant, la Constitution devrait

être prévue pour toujours, bien que naturellement, comme tout produit de l'esprit humain, l'on y découvrira des défauts appelant correction par voie d'amendement. La substance du droit, bien qu'également prévue pour une période indéfinie, aura continuellement besoin d'être développée et révisée lorsque se poseront des problèmes imprévus, que les tribunaux ne pourront résoudre de façon satisfaisante. Quant à l'administration des ressources conférées au gouvernement dans le but de rendre des services aux citoyens, elle est par nature relative à des problèmes à court terme; il faut satisfaire à des besoins particuliers lorsqu'ils se manifestent, en utilisant pour ce faire non pas des commandements adressés au citoyen privé, mais seulement des ressources explicitement mises à la discrétion des gouvernants.

Pouvoirs de crise

Le principe de base d'une société libre, restreignant l'exercice du pouvoir de contrainte par le gouvernement à ce qu'il faut pour imposer le respect des règles universelles de juste conduite, et interdisant son utilisation lorsqu'il s'agit d'obtenir des résultats particuliers, est certes essentiel au fonctionnement normal d'une telle société; toutefois, l'on peut être amené à en suspendre temporairement l'application lorsqu'il y a menace sur le maintien à long terme de ce fonctionnement normal lui-même.

Le fait que d'ordinaire les individus n'ont pas à se soucier d'autre chose que de leurs propres objectifs concrets parce qu'en les poursuivant ils servent au mieux la prospérité commune, n'exclut pas que par moments se présentent des circonstances où le sauvetage de l'ordre global devient l'objectif commun primordial; en de telles circonstances il est nécessaire que l'ordre spontané soit, pour un temps, transformé en une organisation. Lorsqu'un ennemi extérieur menace, lorsque la rébellion ou la violence anarchique éclate, ou qu'une catastrophe naturelle requiert un prompt remède par tout moyen disponible, les pouvoirs d'une organisation contraignante, que personne ne possède en temps normal, doivent être conférés à quelqu'un. Comme un animal qui fuit devant un danger mortel, la société peut devoir suspendre momentanément même les fonctions vitales sur lesquelles repose son existence à long terme, si elle veut éviter la destruction.

Les conditions sous lesquelles des pouvoirs d'exception peuvent être conférés, sans créer le risque de les voir maintenus en vigueur lorsque disparaîtra leur nécessité absolue, voilà l'un des points les plus importants et les plus difficiles sur lesquels une constitution doit décider. Les situations de « crise » ont toujours été le prétexte sous lequel les sauvegardes de la liberté individuelle ont été démantelées — et une fois ces sauvegardes suspendues il n'est pas difficile à quiconque a été investi des pouvoirs d'exception de faire en sorte que la crise perdure indéfiniment. De fait, si l'on estime qu'il y a crise dès lors que les besoins ressentis par tel ou tel groupe important ne peuvent être satisfaits que grâce à des pouvoirs dictatoriaux, n'importe quelle situation peut être dite situation de crise. L'on a soutenu avec quelque vraisemblance que quiconque a le pouvoir de proclamer qu'il y a crise, et pour ce motif de suspendre l'application d'une partie quelconque de la Constitution, est le véritable souverain[7]. Cela semblerait bien proche de la vérité, si quelque personne ou quelque corps constitué pouvait s'attribuer ainsi des pouvoirs d'exception en déclarant un état d'urgence. Mais il n'est nullement nécessaire qu'une seule et même autorité publique ait à la fois la faculté de déclarer qu'il y a crise, et celle d'assumer les pouvoirs d'exception.

La meilleure précaution à prendre contre l'abus des pouvoirs exceptionnels semble la suivante : que l'autorité qui peut déclarer l'état d'urgence soit, en le faisant, dessaisie des pouvoirs qu'elle possède normalement en conservant seulement le droit de révoquer à tout moment les pouvoirs d'exception qu'elle a conférés à un autre organisme. Dans le dispositif proposé ce serait naturellement l'Assemblée législative qui devrait déléguer certains de ses pouvoirs au gouvernement et, en outre, lui conférer des pouvoirs qu'en temps normal personne ne détient.

Dans ce but, un comité de crise de l'Assemblée législative devrait exister en permanence et être aisément accessible à tout moment. Ce comité devrait être habilité à conférer des pouvoirs exceptionnels limités en attendant que l'Assemblée entière puisse se réunir et décider à la fois de la portée et de la durée des pouvoirs extraordinaires conférés au gouvernement. Dès lors qu'elle aurait confirmé l'existence d'une situation de crise, toute mesure prise par le gouvernement dans les limites des pouvoirs à lui conférés aurait pleinement force exécutoire, y compris tels ordres spécifiques adressés à des personnes

privées qu'en temps normal nul n'aurait le droit d'émettre. L'Assemblée législative, toutefois, serait à tout moment libre de révoquer ou de restreindre les pouvoirs concédés ; et, après la crise passée, de confirmer ou rapporter toute mesure prise par le gouvernement et d'indemniser les personnes qui, dans l'intérêt général, avaient été astreintes à obéir à ces pouvoirs exceptionnels.

Une autre sorte de situation d'exception pour laquelle toute constitution devrait comporter des moyens de solution est la possible découverte d'une faille dans ses dispositions, telle que la survenance de conflits de pouvoirs auxquels les règles constitutionnelles ne donnent pas de réponse. Aucun plan, si soigneusement qu'il ait été étudié, n'est à l'abri de pareilles lacunes ; et il est très possible que des incertitudes surgissent, exigeant une réponse autorisée rapide pour que la machinerie gouvernementale entière ne soit pas paralysée. Quelqu'un pourrait sans doute avoir la mission de fournir provisoirement une réponse à de telles questions par des décisions *ad hoc*, décisions qui ne resteraient en vigueur que jusqu'au moment où l'Assemblée législative, la Cour constitutionnelle, ou l'appareil normal d'amendement constitutionnel auront comblé la lacune par un règlement approprié. L'on pourrait dans l'intervalle donner à un chef de l'Etat purement cérémoniel en temps normal, le pouvoir de parer au plus pressé par des décisions provisionnelles.

La division des pouvoirs financiers

Le domaine où les arrangements constitutionnels ici esquissés auraient les effets transformants les plus profonds serait celui des Finances. Ce domaine est aussi celui où la nature de ces conséquences peut être le mieux mise en lumière dans la présentation très condensée que nous tentons ici.

Le problème central se pose du fait que la perception des impôts est nécessairement un acte de contrainte, et doit par conséquent être opérée conformément à des règles générales formulées par l'Assemblée législative, alors que le volume et l'affectation des dépenses publiques sont l'un et l'autre clairement du ressort du gouvernement. Dans l'esprit de notre modèle de constitution, il conviendrait donc que les règles uniformes d'après lesquelles le poids global des prélèvements nécessaires est réparti entre les citoyens soient définies par

l'Assemblée législative, cependant que le montant global des dépenses et son affectation soient à décider par l'Assemblée gouvernementale.

Rien sans doute ne pourrait établir une plus salutaire discipline des dépenses, qu'une telle situation où quiconque voterait pour un débours spécial saurait que le coût de ce qui est fourni retombera sur lui-même et ses électeurs en fonction d'une règle préétablie qu'il ne pourrait modifier. Mettons à part les cas où les bénéficiaires d'une certaine dépense peuvent être clairement identifiés, et où il faut que le coût soit payé par voie fiscale parce que le service une fois offert au public ne peut être refusé à ceux qui ne le paieraient pas volontairement; c'est le cas d'une taxe sur les automobiles destinée à l'entretien des routes, d'une taxe sur la télévision, ou celles locales ou municipales finançant des services déterminés. Mais ces cas exceptés, toute dépense votée conduirait automatiquement à un alourdissement correspondant de la fiscalité sur tous les contribuables, conformément au dispositif général fixé par l'Assemblée législative. Personne alors ne pourrait réclamer une dépense dans l'idée d'en faire ensuite retomber le poids sur d'autres épaules : chacun saurait qu'il aurait à supporter une part fixe de tout ce qui est dépensé.

Les méthodes courantes d'imposition ont été en grande partie modelées par la recherche des moyens de prélèvement qui provoquent le moins possible de résistance ou de ressentiment parmi la majorité qui avait à approuver la dépense. Elles n'ont certes pas été guidées par le souci d'obtenir que les dépenses soient décidées de façon responsable, mais au contraire dans l'intention de faire croire que d'autres paieront. L'on considère comme évident que les méthodes d'imposition doivent être ajustées au montant à faire entrer, étant donné que par le passé le besoin de recettes supplémentaires a régulièrement conduit à chercher de nouvelles matières imposables. De nouvelles dépenses ont toujours soulevé la question : qui les paiera ? La théorie et la pratique des Finances publiques ont été presque entièrement dominées par la volonté de dissimuler autant que possible le fardeau imposé, et de faire en sorte que ceux qui finalement le supporteront s'en rendent compte le moins possible. Il est probable que toute la complexité de la structure fiscale que nous avons édifiée découle des efforts faits pour persuader les citoyens de donner au gouvernement plus qu'ils n'y consentiraient en connaissance de cause.

Parvenir à distinguer effectivement la législation sur les règles

générales à suivre dans la répartition de la charge fiscale entre les individus, de la détermination du total des prélèvements envisagés, exigerait une refonte si totale des principes des Finances publiques, que la première réaction des personnes ayant la connaissance familière des institutions existantes considéreront probablement un tel projet comme absolument impraticable. Et pourtant, rien de moins qu'une telle révision complète du cadre institutionnel de la législation fiscale n'a de chances sérieuses d'arrêter la tendance à l'accroissement continuel et de plus en plus rapide de la portion du revenu de la société dont dispose l'Etat. Cette tendance, si on la laisse durer, engloutira, avant qu'il soit longtemps, la totalité de la société dans l'organisation gouvernementale.

Il est manifeste que l'imposition suivant une règle uniforme ne laisse aucune possibilité à une progression globale du fardeau fiscal, encore que, comme j'en ai discuté par ailleurs[8], une certaine progressivité des impôts directs puisse être non seulement admissible mais nécessaire pour compenser la tendance des impôts indirects à être dégressifs. J'ai au même endroit suggéré aussi quelques principes généraux qui nous permettraient de limiter l'imposition de façon à empêcher qu'une majorité ne fasse porter le fardeau par une minorité, mais qui en même temps laisseraient à la majorité la faculté entièrement légitime de concéder certains avantages à une minorité moins puissante.

18

LE POUVOIR CONTENU ET LA POLITIQUE DÉTRÔNÉE

« *Nous vivons en un temps où la justice s'est évanouie. Nos Parlements produisent d'un cœur léger des lois qui sont contraires à la justice. Les Etats traitent leurs sujets arbitrairement sans chercher à garder la notion de ce qui serait juste. Les gens qui tombent au pouvoir d'une autre nation se trouvent à tous égards hors la loi. Il n'y a plus aucun respect pour leur droit naturel à leur pays natal ou à leur domicile ou à leurs biens, pour leur droit de gagner leur vie ou d'être assistés, pour aucun droit quel qu'il soit. Notre confiance dans la justice a été entièrement détruite* » (Albert SCHWEITZER*).

Pouvoir borné ou illimité

Le bornage efficace du pouvoir est le plus important des problèmes de l'ordre social. Le gouvernement n'est indispensable à la formation de cet ordre que dans la mesure où il protège chacun contre la violence d'autrui. Mais au moment où, pour ce faire, le pouvoir politique revendique avec succès le monopole de la contrainte et de la violence, il devient aussi la plus grande menace contre la liberté individuelle. Mettre des limites à cette puissance était le grand objectif des fondateurs du gouvernement constitutionnel aux XVIIe et XVIIIe siècles. Mais presque par inadvertance cet effort pour cantonner les pouvoirs de gouverner cessa lorsqu'on vint à croire, à tort, que le contrôle démocratique sur l'exercice du pouvoir fournissait une garantie suffisante contre sa croissance excessive[1].

Nous avons appris, depuis, que l'omnipotence même conférée à des assemblées représentatives démocratiques les expose à une pression irrésistible vers l'emploi de leur puissance à l'avantage d'intérêts spéciaux : à cette pression, une majorité dotée de pouvoirs sans limites ne peut s'opposer si elle veut rester majorité. Cette évolution

ne peut être prévenue qu'en déniant à la majorité qui gouverne le pouvoir de concéder des faveurs discriminatoires aux groupes ou aux individus. L'on a généralement cru que cela était impossible dans une démocratie parce qu'il semblait que cela exigerait qu'une autre volonté fût placée au-dessus de celle des représentants élus par une majorité. En réalité, la démocratie a besoin, plus qu'un autre régime, d'un bornage sévère des pouvoirs discrétionnaires que peut exercer le gouvernement, parce qu'elle est plus que tout autre sujette à la pression efficace d'intérêts particuliers — ceux parfois d'un petit nombre — dont l'appui est nécessaire à la majorité pour rester au pouvoir.

Toutefois, le problème ne paraissait insoluble que parce qu'on avait oublié un idéal plus ancien, selon lequel le pouvoir de toute autorité chargée de fonctions gouvernementales devait être borné par des règles de long usage, que personne n'avait le pouvoir de changer ou d'abroger pour servir des fins particulières : principes qui sont les clauses d'association de la communauté, laquelle reconnaît l'autorité parce que cette autorité fait allégeance à ces règles permanentes. Ce fut la superstition positiviste-constructiviste qui répandit l'idée qu'il faut qu'existe une quelconque puissance suprême, unique et omnipotente, d'où tout autre pouvoir découle; alors qu'en réalité l'autorité suprême est respectée parce que circonscrite par des règles générales.

Ce qu'aujourd'hui nous appelons gouvernement démocratique est, du fait de la façon dont il est construit, au service non pas de l'opinion de la majorité, mais des divers intérêts d'un conglomérat de groupes de pression dont le gouvernement doit payer l'appui par la concession d'avantages spéciaux; et il les sert tout simplement parce qu'il ne peut garder ses partisans s'il leur refuse ce qu'il a le pouvoir de leur donner. Il en résulte un foisonnement de contraintes discriminatoires, qui maintenant risque d'étouffer le développement d'une civilisation qui repose sur la liberté individuelle.

Une interprétation constructiviste erronée de l'ordre de la société, combinée avec une compréhension fautive du concept de justice, représente désormais le plus menaçant des dangers pour l'avenir non seulement quant à la prospérité, mais aussi à la morale et à la paix. Personne ne peut, s'il ouvre les yeux, mettre en doute plus longtemps que la menace pour la liberté personnelle vienne principalement de la gauche non en raison des idéaux auxquels elle s'attache, mais parce que les divers mouvements socialistes sont les seuls vastes corps

organisés qui, pour des buts séduisant le grand nombre, entendent imposer à la société une structure préconçue. Il en découle forcément la disparition graduelle de la responsabilité individuelle; et déjà ont été progressivement écartées, l'une après l'autre, la plupart des sauvegardes de la liberté individuelle qu'avait édifiées au long des siècles l'évolution du droit.

Pour retrouver certaines vérités fondamentales que des générations de démagogie ont oblitérées, il est nécessaire de réapprendre le sens des valeurs fondamentales de la grande Société, de la Société ouverte ou élargie, et pourquoi elles sont nécessairement négatives, garantissant à l'individu le droit dans un domaine connu de poursuivre ses objectifs à lui en s'appuyant sur ce qu'il sait personnellement. Seules de telles règles négatives rendent possible la formation d'un ordre autogénéré, mettant en œuvre les connaissances et servant les désirs des individus.

Nous devrons nous faire à l'idée encore étrange que, dans une société d'hommes libres, la plus haute autorité doit en temps normal n'avoir aucun pouvoir de commandement, ne donner aucun ordre quel qu'il soit. Son seul pouvoir devrait être celui d'interdire en fonction d'une règle, de telle sorte qu'elle devrait sa suprématie à sa fidélité, en tout acte, à un principe général.

Paix, liberté et justice : les trois grandes valeurs négatives

La raison essentielle pour laquelle le mieux qu'un gouvernement puisse fournir à une grande société d'hommes libres est de nature négative, réside dans l'immuable ignorance, en tout cerveau humain ou en toute organisation susceptible de diriger un agir humain, de l'incommensurable multitude des faits particuliers qui déterminent nécessairement l'ordre d'ensemble des activités. Seuls les fous croient tout savoir, mais leur nombre est grand. Cette ignorance est la cause pour laquelle le pouvoir politique peut seulement aider (au mieux, rendre possible) la formation d'une configuration ou structure abstraite dans laquelle les multiples expectations des membres s'ajustent approximativement; et dans ce but, il doit amener les membres à observer certaines règles négatives, certaines prohibitions, sans égard aux objectifs qu'ils poursuivent.

Le pouvoir peut seulement assurer le caractère abstrait, et non le contenu positif, de l'ordre qui se dégagera de l'usage fait par les particuliers de ce qu'ils savent et en vue de leurs objectifs; et pour cela il doit délimiter leurs domaines vis-à-vis les uns des autres, au moyen de règles abstraites et négatives. C'est précisément cela que les gens ont de la peine à admettre : qu'afin de rendre efficace au maximum l'emploi qu'ils font de leur information en vue de leurs buts, la meilleure aide que le gouvernement puisse leur fournir est « seulement » négative. En conséquence, tous les constructivistes s'évertuent à raffiner sur ces idéaux, en en modifiant arbitrairement la conception originelle.

La paix est peut-être le seul des grands idéaux, au regard duquel les gens sont généralement disposés à admettre son caractère négatif, et rejettent spontanément toute tentative de retouche « positive ». J'espère, au moins, que si par exemple un Khrouchtchev avait utilisé le tour de passe-passe familier aux socialistes en se disant prêt à la paix pourvu que ce fût une paix « positive », tout le monde aurait compris qu'il entendait par là une paix lui permettant de faire ses quatre volontés. Mais peu semblent s'apercevoir, lorsque les perfectionnistes intellectuels réclament que la liberté, ou la justice, ou la loi soient rendues « positives », qu'il s'agit d'un même essai pour pervertir les idéaux fondamentaux et en abuser. Comme dans le cas de beaucoup d'autres bonnes choses, telles que le calme, la santé, le loisir, la paix de l'esprit, ou une bonne conscience, c'est l'absence de certains maux plutôt que la présence de biens positifs qui est la condition préalable de l'aboutissement satisfaisant des efforts individuels.

L'usage courant, qui en est venu à employer « positif » et « négatif » comme de proches équivalents de « bien » et de « mal » — de sorte que les gens ont le sentiment qu'une « valeur négative » est le contraire d'une valeur, une non-valeur ou un dommage — cet usage empêche beaucoup de personnes de voir le caractère crucial des avantages suprêmement importants que notre société peut présenter pour nous.

Ces trois grandes « négatives » — la Paix, la Liberté et la Justice — sont en fait les seules fondations indispensables de civilisation que le pouvoir doive assurer. Elles sont forcément absentes dans la situation « naturelle » de l'homme primitif, et les instincts innés de l'homme ne les lui font pas assurer à ses semblables. Elles sont, comme nous le verrons dans un additif à ce volume, les fruits les plus importants — mais encore imparfaitement assurés — des règles de civilisation.

Le pouvoir de contrainte peut être utile aux hommes libres dans la poursuite de leurs objectifs, uniquement par le maintien d'un cadre de règles universelles qui ne les orientent pas vers des fins particulières, mais permettent à chacun de se créer un domaine protégé contre les troubles indûment causés par d'autres gens — y compris les agents du pouvoir — et d'y œuvrer à sa guise. Puisque le besoin primordial est d'être protégé contre les empiétements sur ce domaine réservé, y compris de la part du gouvernement, la suprême autorité nécessaire est celle qui peut seulement dire « non » aux perturbateurs, mais n'a par elle-même aucun pouvoir « positif ».

L'idée d'une autorité suprême qui ne peut émettre aucun commandement sonne étrangement à nos oreilles, et nous paraît même contradictoire, parce qu'on en est venu à croire que l'autorité la plus élevée doit avoir un champ d'action englobant tout, un pouvoir comprenant tous ceux des autorités subordonnées. Mais rien ne justifie cette conception « positiviste ». Sauf lorsque des forces externes, humaines ou naturelles, perturbent l'ordre auto-généré et qu'il faut en rétablir le bon fonctionnement par des mesures d'exception, il n'est nullement besoin que l'autorité suprême ait de tels pouvoirs « positifs ». En réalité, il y a toutes raisons de vouloir pour autorité suprême celle dont tous les pouvoirs reposeraient sur sa vocation de mainteneur des règles abstraites qui, sans égard aux répercussions particulières, lui prescrivent d'empêcher que le gouvernement ou des organisations privées n'empiètent sur les droits acquis des individus. Une autorité qui en temps normal se voue à certains principes reconnus, peut alors prescrire que soient appliquées de telles règles générales; et comme, aussi longtemps que la société n'est pas menacée par des forces externes, elle n'a absolument aucun autre pouvoir contraignant, elle peut encore être placée au-dessus de tous les pouvoirs gouvernementaux. Elle peut même être le seul pouvoir commun sur un territoire entier, alors que les pouvoirs gouvernementaux proprement dits peuvent être distincts selon les régions.

Centralisation et décentralisation

Le degré de centralisation que nous considérons comme allant de soi, et par lequel la législature suprême et le suprême pouvoir gouvernemental sont réunis dans la même organisation unitaire que nous

appelons nation ou Etat (degré qui est à peine moindre même dans les Etats fédéraux), est essentiellement une conséquence du besoin ressenti de rendre cette organisation puissante pour la guerre. Mais à présent quand, au moins en Europe occidentale et en Amérique du Nord, nous croyons avoir exclu la possibilité de guerres entre les nations associées, et que nous nous en remettons pour la défense (efficace, espérons-le) à une organisation supranationale, nous devrions graduellement découvrir que nous pouvons réduire la centralisation et cesser de charger de tant de tâches le gouvernement national, dans l'unique but de le rendre fort contre des ennemis extérieurs.

Il a fallu, pour être clair et tenir compte du contexte de l'ouvrage, discuter des changements dans la structure constitutionnelle nécessaires à la préservation de la liberté, par référence au type familier de l'Etat unitaire. Mais ces changements conviennent en fait plus encore à une structure hiérarchique décentralisée du type fédéral. Nous ne pouvons en évoquer ici que quelques aspects majeurs.

Le système bicaméral, habituellement considéré comme essentiel dans une constitution fédérale, a été dans le schéma ici proposé retenu pour un autre objet; mais sa fonction dans une fédération pourrait être assurée par d'autres procédés, par exemple un système de scrutins couplés, au moins dans l'assemblée gouvernementale : dans l'un l'on compterait les votes par tête, dans l'autre suivant le nombre d'Etats représentés dans l'assemblée centrale. Il serait sans doute souhaitable de limiter les dispositifs fédéraux à ce qui touche au gouvernement proprement dit, et de n'avoir qu'une seule assemblée législative pour la fédération entière. Mais il n'est pas vraiment nécessaire d'avoir toujours deux assemblées, législative et gouvernementale, à un même niveau hiérarchique, pourvu que le pouvoir gouvernemental — avec un ressort plus étendu ou moins étendu que le législatif — soit toujours limité par ce dernier.

Il semblerait donc désirable que le pouvoir législatif ait un ressort territorial plus étendu que le pouvoir gouvernemental; mais il existe évidemment des cas où le pouvoir exécutif gouvernemental central s'exerce sur des territoires ayant des lois différentes : la Grande-Bretagne a un système de droit privé en Angleterre et un autre en Ecosse, les Etats-Unis suivent la Common Law dans la plupart des Etats et le Code Napoléon dans un seul; et quelques cas (le Commonwealth britannique dans une certaine mesure et pour un temps

limité) où le pouvoir le plus élevé quant à la définition du droit — la Cour de cassation ou de dernière instance — a été le même pour plusieurs gouvernements par ailleurs totalement indépendants.

Plus importantes pour notre objectif sont, toutefois, les dévolutions souhaitables qui deviendraient possibles si le pouvoir d'une autorité supranationale d'opposer son *veto* à des actions nuisibles à d'autres Etats associés réduisait la nécessité d'un gouvernement central national fort, en vue de la défense. La plupart des activités de service du gouvernement pourraient alors être déléguées avantageusement à des autorités locales ou régionales, entièrement bornées dans leurs pouvoirs contraignants par les règles posées par une autorité législative supérieure.

Il n'y a certes, ni au niveau national ni au niveau international, de fondement moral à ce que les régions les plus pauvres aient le droit de drainer à leur usage la richesse des régions plus prospères. Pourtant la centralisation progresse non parce que la majorité des gens dans le cadre général souhaitent fournir les moyens d'une assistance aux régions les moins aisées, mais parce que la majorité, pour conserver son avance, a besoin des votes supplémentaires des régions qui profitent du partage de la richesse au sein de la grande unité. Et ce qui se produit au sein des nations existantes commence à apparaître aussi à l'échelle internationale où, dans une absurde compétition avec la Russie, les pays capitalistes, au lieu de prêter des capitaux aux entreprises dans les pays dont ils considèrent la politique économique comme favorable, sont pratiquement en train de subventionner à grande échelle des expériences socialistes dans des pays sous-développés, où ils savent que ce qu'ils fournissent sera largement gaspillé.

Le conflit entre souveraineté de la majorité et suprématie du droit approuvé par la majorité

Non moins que la paix, la justice et la liberté, la démocratie est fondamentalement une valeur négative, une règle de procédure qui sert de sauvegarde contre le despotisme et la tyrannie; ce n'est certainement pas plus important mais guère moins que les premières Trois grandes négatives — ou en d'autres termes, c'est une convention qui sert principalement à prévenir le mal. Mais, comme pour la liberté et la justice, la démocratie est en passe d'être détruite par les tentatives

de lui donner un contenu « positif ». Je suis à peu près certain que les jours de la démocratie illimitée sont comptés. Nous devrons, afin de préserver les valeurs fondamentales de la démocratie, lui donner une forme différente; ou nous perdrons tôt ou tard complètement la faculté de nous débarrasser d'un gouvernement oppresseur.

Comme nous l'avons vu (aux chapitres 12, 13 et 16), avec le système actuel ce n'est pas l'opinion commune d'une majorité des citoyens qui décide des problèmes communs; c'est une majorité qui tient son existence et son pouvoir de ce qu'elle favorise les intérêts particuliers de nombreux petits groupes, que les représentants ne peuvent refuser de favoriser s'ils veulent rester la majorité.

L'accord de la majorité dans une grande société est chose possible à propos de règles générales; mais la prétendue approbation de la majorité à un conglomérat de mesures servant des intérêts particuliers est une farce. Acheter une majorité de votes par des ententes avec des intérêts spéciaux — bien que ce soit cela que finit par signifier de nos jours la démocratie — n'a rien à voir avec l'idéal originel de la démocratie, et est incontestablement contraire à la conception morale encore plus fondamentale voulant que tout emploi de la contrainte soit guidé et borné par l'opinion de la majorité.

Le maquignonnage électoral que nous finissons par considérer comme partie intégrante de la démocratie que nous connaissons — et qui de fait est inévitable dans une assemblée représentative qui a en même temps le pouvoir de passer des lois générales et d'émettre des commandements — est moralement indéfendable. De là découle tout ce qui, pour l'observateur, apparaît comme méprisable dans l'activité politique; ce n'est certainement pas une conséquence nécessaire de l'idée que la majorité doit être maîtresse, c'en est la négation.

L'erreur en cette matière est en relation étroite avec l'idée fausse que la majorité doit être libre de faire ce qui lui plaît. Une majorité de représentants du peuple fondée sur des marchandages à propos de revendications de groupes ne peut en aucun cas représenter l'opinion de la majorité du peuple. Ainsi conçue, la « liberté de la Représentation nationale » signifie l'oppression des citoyens. Elle est absolument en conflit avec la conception d'un pouvoir gouvernemental constitutionnellement limité, elle est inconciliable avec l'idéal d'une société d'hommes libres.

L'exercice du pouvoir d'une démocratie représentative, dans les

questions où les électeurs ne sont pas en mesure de comprendre la portée des décisions prises, ne peut correspondre à l'opinion de la majorité du peuple (ou être contrôlée par lui) que si dans toutes ses mesures contraignantes le gouvernement est endigué par des règles qui s'appliquent également à tous les membres de la communauté.

Tant que persiste la forme actuelle de la démocratie, le gouvernement ne peut être quelque chose de respectable, même si les politiciens sont des anges ou profondément pénétrés de la valeur suprême de la liberté personnelle. Nous n'avons aucun droit de les blâmer pour ce qu'ils font, parce que nous-mêmes, en maintenant les institutions existantes, les plaçons dans la situation où ils ne peuvent obtenir le pouvoir de faire quelque bien qu'en s'engageant à procurer des avantages spéciaux à divers groupes. C'est là ce qui a fait tenter de justifier ces mesures en bâtissant une pseudo-éthique, appelée « justice sociale », incapable de passer aucun des tests auxquels un système de règles morales doit satisfaire pour conduire à une paix et à une coopération volontaire entre des hommes libres.

Telle est la thèse cruciale du présent livre : ce qui, dans une société d'hommes libres, peut seul justifier la contrainte est une opinion prépondérante sur les principes qui doivent inspirer et discipliner la conduite individuelle. Il est évident qu'une société paisible et prospère ne peut exister que si de telles règles sont généralement respectées et, en cas de besoin, imposées. Cela n'a rien à voir avec une quelconque « volonté » visant un objectif particulier.

Ce qui, pour beaucoup de gens, semble étrange et même incompréhensible, est que dans une telle société le pouvoir suprême doit être un pouvoir limité, non pas omni-compétent, chargé strictement d'endiguer tant le gouvernement organisé que les personnes privées et leurs organisations, en faisant appliquer des règles de conduite générales. Pourtant l'allégeance qui crée l'Etat peut avoir pour condition que l'autorité suprême n'ait le droit d'user de contrainte que pour ce motif unique : faire respecter des règles générales de conduite, également applicables à tous. Ce pouvoir suprême ainsi conçu devrait obtenir l'obéissance et le respect auxquels il prétend, en se vouant aux principes généraux dont le maintien seul justifie qu'il ait recours à la contrainte. C'est afin que ces principes soient conformes à l'opinion générale, que la législature souveraine est composée de sorte à représenter les vues de la majorité de la population.

Confusion morale et délabrement du langage

Sous l'influence de l'agitation socialiste des cent dernières années, le sens dans lequel on emploie beaucoup des mots clefs désignant des idéaux politiques a si profondément changé qu'aujourd'hui l'on doit hésiter à utiliser même des mots tels que « liberté », « justice », « démocratie », ou « loi », parce qu'ils ne transmettent plus les concepts auxquels ils correspondaient jadis. Mais selon l'expression attribuée à Confucius, « lorsque les mots perdent leur signification, les hommes perdent bientôt leur liberté ». Ce furent, malheureusement, non seulement des propagandistes incultes, mais souvent de graves philosophes sociaux, qui contribuèrent à cette détérioration du langage, en faussant le sens de mots bien établis pour induire les gens à soutenir des causes qu'ils imaginaient bonnes. Lorsqu'un John Dewey définit la liberté, comme « le pouvoir effectif de faire des choses déterminées »[2], cela peut être considéré comme un procédé déshonnête pour tromper des innocents. Mais lorsqu'un autre philosophe social soutient à propos de la démocratie que « l'approche la plus fructueuse est de dire que la démocratie... est tenue pour bonne parce que dans l'ensemble elle est le meilleur système pour procurer certains éléments de justice sociale »[3], c'est à l'évidence une incroyable naïveté, sans plus.

La plus récente génération de philosophes sociaux semble même ignorer ce que signifiaient jadis les concepts fondamentaux. L'on ne pourrait expliquer autrement qu'un jeune universitaire déclare sérieusement que l'usage de parler d'un « état de chose juste... doit être regardé comme primordial, car lorsque nous disons d'un homme qu'il est juste nous entendons par là qu'il s'efforce habituellement d'agir de telle sorte qu'un juste état de choses en découle »[4]; ajoutant même quelques pages plus loin que « il semble (!) exister une catégorie de « justice privée » qui concerne les comportements d'un homme envers ses semblables lorsqu'il n'agit pas en qualité de participant aux institutions sociales majeures »[5].

Peut-être cela est-il dû au fait qu'aujourd'hui un jeune homme rencontre pour la première fois le terme « justice » dans un contexte de ce genre; ce n'en est pas moins un travestissement de l'évolution suivie par le concept. Comme nous l'avons vu, un état de choses qui n'a pas été délibérément provoqué par des hommes ne peut avoir ni

intelligence, ni vertu, ni justice, ni l'un quelconque des attributs des valeurs humaines; et même pas dans le cas où cet état de choses a été l'imprévisible résultat d'un jeu que les gens ont consenti à jouer, en entrant par intérêt personnel dans des relations d'échanges avec d'autres gens. La justice, bien certainement, n'est pas affaire d'objectifs poursuivis dans l'action, mais de conformité aux règles auxquelles l'action doit obéir.

L'on pourrait multiplier indéfiniment ces exemples, cueillis presque au hasard, de l'abus courant du vocabulaire politique où des gens habiles à se servir des mots, en faisant dévier le sens de concepts que peut-être ils n'ont jamais tout à fait compris, les ont progressivement vidés de tout contenu intelligible. Il est difficile de savoir comment faire, lorsque les ennemis de la liberté se présentent comme libéraux, ainsi qu'ils le font communément aujourd'hui aux Etats-Unis — sinon de les qualifier de pseudo-libéraux comme nous devrions le faire avec insistance; ou lorsqu'ils invoquent la démocratie, nous devrions montrer que ce qu'ils professent est de l'égalitarisme. Tout cela fait partie de cette « Trahison des Clercs » que Julien Benda fustigeait il y a quarante ans, mais qui a depuis réussi à créer un climat de déloyauté, devenu courant lorsqu'on discute de questions de politique « sociale », et dans le langage quotidien des politiciens qui d'ordinaire emploient ce leurre verbal sans eux-mêmes le connaître pour tel.

Mais ce ne sont pas seulement les socialistes avoués qui nous poussent le long de cette route. Les idées socialistes ont si profondément pénétré la mentalité générale que ces pseudo-libéraux ne sont pas seuls à déguiser leur socialisme par l'appellation qu'ils ont usurpée[6]; beaucoup de conservateurs aussi ont adopté les idées et le langage socialistes et les emploient constamment parce qu'ils sont persuadés que cela fait désormais partie intégrante de la pensée actuelle. Et ce ne sont pas non plus uniquement des gens qui ont une opinion fermement établie sur les affaires publiques ou y prennent une part active[7]. En fait, la dissémination des idées socialistes la plus intense se situe encore au niveau de ce que David Hume appelait l'imagination des poètes[8], les gens de lettres ignorants qui croient fermement que les mots séduisants qu'ils emploient ont un sens précis.

Nous y sommes à ce point habitués, qu'il ne nous semble plus inexplicable de voir des centaines de milliers d'hommes d'affaires

à travers le monde tolérer dans leur boîte aux lettres des journaux qui, dans leurs pages littéraires, usent même d'un langage obscène (par exemple l'hebdomadaire *Time*, du 27 juin 1977, écrit : « L'abondance excrémentielle de la production capitaliste ») pour tourner en ridicule l'économie de marché[9]. Bien que le principe de liberté implique que nous tolérions de telles invectives scandaleusement grossières, l'on aimerait penser que le bon sens des lecteurs leur fera rapidement comprendre à quels journaux ils peuvent faire confiance[10].

Procédure démocratique et objectifs égalitaires

Sans doute la plus maltraitée des victimes de ce processus, dans lequel les mots sont vidés de leur sens, a été de nos jours le mot de « démocratie » lui-même. L'abus le plus grave est de l'appliquer non à une procédure conduisant à un accord sur une action commune, mais d'y introduire un contenu, une obligation substantielle de poursuivre certains objectifs assignés à une telle action. Si manifestement absurde que ce soit, bon nombre d'invocations usuelles de la démocratie reviennent à dicter aux législatures démocratiques ce qu'elles ont à faire. A part ce qui touche à la façon d'organiser le gouvernement, le qualificatif « démocratique » n'implique aucune indication sur les fins particulières en faveur desquelles les gens ont à voter.

La véritable valeur de la démocratie est de constituer une précaution sanitaire nous protégeant contre l'abus du pouvoir. Elle nous fournit le moyen d'écarter une équipe de gouvernants et d'essayer d'en trouver une meilleure. En d'autres termes, c'est la seule convention que nous ayons pu trouver pour rendre possible le changement pacifique. A ce titre, elle représente une haute valeur, bien digne d'être défendue de toutes nos forces; car tout gouvernement dont les gens ne peuvent se débarrasser par une telle procédure convenue, est voué à tomber tôt ou tard dans de mauvaises mains. Mais ce n'est pas là, de loin, la plus haute valeur politique de toutes, car une démocratie sans limites pourrait bien être quelque chose de pire que des gouvernements limités autres que démocratiques.

Dans sa forme actuelle de pouvoirs sans limites, la démocratie a largement perdu de sa vertu protectrice à l'encontre de l'arbitraire

gouvernemental. Elle a cessé d'être une sauvegarde pour la liberté personnelle, une digue opposée à l'abus des gouvernants; l'espoir que l'on mettait en elle est devenu vain quand on a naïvement cru que lorsque toute autorité aurait été soumise au contrôle démocratique, l'on pourrait se dispenser de toutes les autres bornes enfermant le pouvoir gouvernemental. Elle est, au contraire, devenue la cause principale de l'accroissement cumulatif et accéléré de la puissance et du poids de la machinerie administrative.

L'assemblée démocratique unique, omni-compétente et toute-puissante, où une majorité capable de gouverner ne peut se maintenir qu'en s'efforçant de supprimer toute cause de mécontentement pour chacun des groupes qui la soutiennent, est du fait même poussée à s'emparer du contrôle de toutes les sphères d'activité. Elle est forcée d'élaborer et d'imposer, comme justification des mesures qu'elle doit prendre pour rester majorité, un pseudo-code de justice distributive, réellement inexistant et même inconcevable au sens strict de ce mot. Dans une telle société, avoir de l'influence en politique devient plus fructueux, largement, que d'ajouter aux moyens de satisfaire les besoins des contemporains. Comme toute chose tend à devenir une question de politique, pour laquelle il est possible d'appeler le gouvernement à trancher d'autorité, une proportion toujours plus large des activités humaines est détournée des efforts productifs vers des efforts politiques — non seulement dans la machinerie politique elle-même, mais, ce qui est pis, à travers l'appareil en rapide expansion d'une para-administration occupée à faire pression sur le gouvernement en faveur d'intérêts particuliers.

L'on n'a pas encore compris que la majorité d'une assemblée représentative à pouvoirs illimités n'est ni capable, ni obligée, de borner ses activités à des objectifs que désirent tous les membres de la majorité, ni même ceux qu'ils approuvent[11]. Si une telle assemblée a le pouvoir d'accorder des avantages spéciaux, une majorité ne peut rester unie de façon permanente qu'en gratifiant chacun des groupes divers dont elle se compose. En d'autres termes, nous avons sous le faux nom de démocratie créé une mécanique dans laquelle ce n'est pas la majorité qui décide, mais où chacun de ses membres doit consentir à ce que beaucoup d'autres se fassent payer leur vote par des faveurs, s'il veut obtenir l'appui de la majorité pour recevoir celle qu'il réclame. Si admirable que soit le principe de la décision à la

majorité en ce qui, par nécessité, concerne tout le monde, le résultat n'est pas moins pervers lorsqu'on applique la même procédure pour distribuer le butin qui peut être extorqué à une minorité dissidente.

Il est probablement inévitable, si nous gardons à la démocratie sa forme présente, que le concept lui-même tombe dans un si profond discrédit que personne ne veuille plus même soutenir la cause légitime de la décision à la majorité sur les questions de principe. La démocratie est en péril parce que les institutions dans lesquelles nous avons tenté de la concrétiser ont produit des effets que nous prenons, à tort, pour les conséquences de la chose authentique. Ainsi que je l'ai déjà suggéré, je ne suis plus du tout assuré que le mot même de démocratie puisse encore être débarrassé de la répulsion qu'il a fini par exercer, à juste titre, sur un nombre grandissant de personnes, même si elles consentent rarement jusqu'à présent à exprimer publiquement leur désillusion[12].

Bref, la racine du mal est certainement que dans une démocratie illimitée les détenteurs de pouvoirs discrétionnaires sont obligés de les employer, bon gré mal gré, pour favoriser des groupes particuliers dont le vote d'appoint leur est indispensable. Et cela vaut aussi bien quant au gouvernement, que quant à d'autres institutions démocratiquement organisées comme les syndicats. Même si, concernant le gouvernement, certains de ces pouvoirs paraissent le rendre capable de réaliser bien des choses désirables en elles-mêmes, nous devons nous garder de les lui conférer; parce que de tels pouvoirs discrétionnaires placent inévitablement et nécessairement l'autorité dans une situation où elle sera contrainte de réaliser encore plus de choses indésirables.

Etat et Société

Pour que la démocratie puisse servir durablement à une société d'hommes libres, la majorité d'un corps politique ne doit certainement pas avoir pour mission de « structurer » une société, ni d'atteler ses membres à des fins autres que la réalisation de l'ordre abstrait que l'on peut uniquement assurer en imposant l'obéissance à des règles de conduite également abstraites. La tâche du pouvoir est de créer un cadre dans lequel les individus et les groupes puissent fructueusement travailler à leurs objectifs propres; et par moments il

aura à user de son droit de contrainte pour prélever les revenus nécessaires à la production de services que, pour une raison ou une autre, le marché ne peut fournir. Mais la contrainte n'est justifiée qu'en vue de procurer ce cadre dans lequel tous pourront mettre en œuvre leurs capacités et leurs connaissances pour leurs fins particulières, sous réserve seulement de ne pas empiéter sur les domaines également protégés des autres personnes.

Excepté lorsque quelque « fléau de Dieu ou les ennemis du Roi » imposent d'attribuer des pouvoirs de crise à une autorité révocable à tout moment par l'instance qui a conféré ces pouvoirs provisoires, il n'est pas besoin que quelqu'un détienne un pouvoir de contrainte discriminatoire. (Là où de tels pouvoirs sont éventuellement nécessaires pour prévenir une action criminelle probable, la personne à qui ils ont été appliqués par erreur doit avoir droit à l'indemnisation complète du dommage subi.)

Beaucoup de l'obscurité de ces questions est due à une tendance particulièrement forte dans la tradition continentale, mais que la diffusion des idées socialistes fait se développer rapidement aussi dans le monde anglo-saxon, tendance à confondre « Etat » et « société ».

L'Etat — l'organisation du peuple d'un territoire sous un gouvernement unique — est assurément une condition indispensable du développement d'une société évoluée, mais il est bien loin d'être identifiable à la société, c'est-à-dire à la multiplicité de structures développées avec le temps et autoreproductibles, formées par les hommes lorsqu'ils possèdent un minimum de liberté ; ensemble qui seul mérite le nom de société. Dans une société libre, l'Etat est une organisation parmi les autres ; celle à qui l'on demande de fournir de façon effective un cadre à l'intérieur duquel peuvent se former les ordres autogénérés, mais qui englobe seulement l'appareil des pouvoirs publics et n'a pas à déterminer les activités des libres individus.

Et tandis que cette organisation de l'Etat encadre couramment de nombreuses organisations volontaires, c'est le réseau spontanément développé des relations entre les individus, et entre les diverses organisations créées par eux, qui constitue les sociétés. Les sociétés se forment, mais les Etats sont fabriqués. C'est pourquoi les sociétés sont infiniment préférables dans toute la mesure où elles sont capables de produire ce dont on a besoin en fait de services et d'organisations autogénérées ; tandis que les organisations basées sur le pouvoir de

contrainte ont tendance à devenir des carcans et se révèlent nuisibles dès qu'elles emploient leur puissance au-delà du maintien de règles de conduite nécessairement abstraites.

Il est en fait particulièrement déroutant de choisir comme prototype d'une société l'ensemble des habitants ou citoyens d'une unité politique particulière. Il n'existe, dans les conditions modernes, personne qui appartienne à une société unique; et rien ne saurait être plus désirable. Chacun de nous est, fort heureusement, membre de plusieurs sociétés dont les limites se chevauchent ou qui s'imbriquent les unes dans les autres, et à chacune de ces sociétés il appartient plus ou moins fortement et plus ou moins durablement. La société est un canevas de multiples relations volontaires entre individus et groupes organisés. Dans la pratique, il peut être commode et sans danger de considérer à part, en fonction d'un certain contexte, telle ou telle partie de l'ordre complexe; de retenir un certain réseau hiérarchisé de liaisons, parce qu'elles sont spécialement impliquées dans le problème dont on discute; et de tenir pour acquis que l'on comprendra à quelle partie de ce complexe se réfère l'orateur, ou l'écrivain, lorsqu'il dit la « société ». Mais il faudrait ne jamais oublier qu'aujourd'hui de nombreuses personnes et organisations appartiennent à des réseaux qui s'étendent par-dessus les frontières, cependant qu'à l'intérieur de toute nation chacun peut être un élément de nombreuses structures différentes de cette espèce.

A vrai dire, la façon dont opèrent les forces ordonnatrices spontanées, et les règles de conduite rendant possible la formation de ces structures ordonnées que nous nommons sociétés, ne devient pleinement intelligible que si l'on a conscience de la multiplicité et du chevauchement des structures en question; mais en même temps devient évidente notre impuissance à en comprendre le fonctionnement dans le détail.

Quiconque se rend compte de la nature complexe de cet écheveau de relations déterminantes dans les processus sociaux devrait aisément reconnaître l'erreur anthropomorphique incluse dans le fait de dire que la Société « agit » ou « veut » ceci ou cela. Au début ce fut évidemment un procédé des socialistes en vue de masquer le fait que leurs projets équivalaient à souhaiter le renforcement des pouvoirs de contrainte de l'Etat : il leur convenait mieux de dire « socialisation » au lieu de « nationalisation » ou « politisation » des moyens

de production, etc. Mais cela les conduisit toujours plus loin dans l'interprétation anthropomorphique de la Société — c'est-à-dire à représenter le résultat de processus spontanés comme s'il s'agissait d'opérations dirigées par une certaine « volonté », de résultats produits à dessein, ou susceptibles de l'être —, tendance profondément enracinée dans la structure de la pensée primitive.

Non seulement la plupart des processus d'évolution sociale interviennent sans que quiconque les veuille ni les prévoie — c'est précisément pour cela qu'ils engendrent l'évolution culturelle —, mais encore un processus dirigé ne peut engendrer rien de plus que ce que peut prévoir l'esprit directeur. Ce directeur-là aura seul l'occasion de profiter de l'expérience. Une société ne progresse pas du fait que le pouvoir lui inculque de nouvelles idées, elle progresse parce que de nouvelles voies et de nouvelles méthodes sont constamment mises à l'épreuve des essais et rectifications. Répétons-le encore, ce sont des conditions générales favorables, venant en aide à des personnes inconnues dans des circonstances inconnues, qui sont la source d'améliorations qu'aucune autorité suprême ne pourrait provoquer.

Un jeu pratiqué selon des règles ne peut jamais traiter justement les joueurs

C'est précisément parce que le libéralisme classique avait découvert qu'en jouant le jeu selon des règles les *chances* de tous se trouvaient améliorées (même si pour certains le résultat risquait d'être moins bon qu'il n'eût été sans le jeu), qu'il a cherché à éliminer complètement le pouvoir de la détermination des revenus relatifs gagnés sur le marché. Si l'on combine cela avec la précaution d'amortir le risque en fournissant *hors marché* un revenu minimum uniforme à tous ceux qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas capables de gagner au moins cela sur le marché, il ne reste aucune justification à l'emploi de la contrainte pour déterminer l'échelle des revenus, que ce soit par le gouvernement ou par quelque autre groupe organisé. Et même cela devient clairement un devoir moral pour le gouvernement, non seulement de s'abstenir de toute immixtion dans le jeu, mais encore d'empêcher tout autre groupe organisé de le fausser.

Dans un ordre de cette nature, où l'emploi de la force pour déterminer les positions matérielles, relatives ou absolues, est en principe

exclu, ce ne peut être affaire de justice de définir ce qu'à tout moment donné une personne devrait être poussée à accomplir dans l'intérêt général, pas plus que de dire combien devrait lui être offert comme rémunération. L'utilité sociale relative des diverses activités d'une personne quelconque, ou même des diverses activités que des personnes différentes peuvent exercer, sont malheureusement hors du ressort de la justice et résultent d'événements que personne ne peut ni prévoir ni contrôler. Ce que le public et — je le crains — même des économistes en renom ne parviennent pas à comprendre, c'est que les prix offerts pour des services dans ce cours des choses ne sont pas des rémunérations affectées aux diverses personnes pour ce qu'elles ont accompli, mais servent de signaux leur indiquant ce qu'elles devraient faire à l'avenir, dans leur propre intérêt comme dans celui de tous.

Dans ce jeu que nous avons appris à pratiquer parce qu'il assure la plus complète utilisation des talents et savoir dispersés, les divers joueurs encaissent des primes différentes; il est simplement absurde de présenter ce fait en disant que les participants ont été « traités » diversement par la société. Même si la position initiale des joueurs est déterminée par des aspects contingents de l'histoire antérieure, pendant laquelle le jeu peut n'avoir pas toujours été joué honnêtement, le but est de procurer le maximum de chances aux hommes tels qu'ils sont, sans user d'aucune contrainte arbitraire. Nous ne pouvons atteindre cet objectif qu'en les traitant suivant des règles uniformes sans égard à leurs différences concrètes; et il nous faut laisser le résultat se former dans les constants réaménagements de l'ordre économique, provoqués par des circonstances que personne ne peut deviner d'avance.

La conception fondamentale du libéralisme classique, celle qui seule peut rendre possible un exercice décent et impartial du pouvoir, est que le gouvernement doit *regarder* comme égaux tous les individus, si inégaux qu'ils puissent être en réalité; et donc que le pouvoir, de quelque manière qu'il entrave ou assiste les activités d'un individu, est tenu, sous les mêmes règles abstraites, d'entraver ou d'assister celles de tous les autres. Personne n'a rien à réclamer du pouvoir — pas plus le riche que le pauvre — au-delà de la protection assurée contre toute violence d'autrui et de l'assurance d'un certain plancher minimum si les choses vont tout à fait mal. Même faire état de l'iné-

galité de fait des individus, et en faire l'excuse d'une quelconque contrainte, est une violation des termes fondamentaux en fonction desquels l'homme libre se soumet au pouvoir politique.

Le jeu en question ne profite pas seulement au gagnant, parce que le gain qu'il reçoit pour avoir le mieux servi les autres est toujours une partie seulement de ce qu'il a apporté au produit social; et c'est seulement en jouant selon les règles de ce jeu-là, que nous pouvons obtenir ce haut degré d'utilisation des ressources que nulle autre méthode connue ne procure.

Le para-gouvernement des intérêts organisés et l'hypertrophie du pouvoir politique

De nombreux défauts graves de l'institution gouvernementale contemporaine, défauts largement reconnus et déplorés mais que l'on croit être la conséquence inévitable de la démocratie, résultent en fait seulement du caractère illimité de la démocratie actuelle. L'on n'a pas encore vu clairement ce fait fondamental, que dans cette forme de gouvernement lorsqu'un pouvoir quelconque est reconnu par la constitution au gouvernement, celui-ci peut être contraint à l'appliquer même contre son meilleur jugement, si les bénéficiaires sont l'un de ces groupes « charnières » qui tiennent à leur merci la majorité gouvernementale. Il s'ensuit que l'appareil des intérêts organisés, qui n'a d'autre but que d'exercer une pression sur les gouvernants, devient le mauvais génie le plus redoutable qui force le gouvernement à des actions nuisibles.

L'on peut difficilement prendre au sérieux le prétexte invoqué pour tous ces traits d'un corporatisme naissant, d'après quoi ce pouvoir parallèle serait nécessaire pour renseigner le pouvoir officiel sur les conséquences probables de ses décisions. Je ne tenterai pas ici une estimation de la proportion considérable des membres de la société les plus capables et les mieux informés, qui sont déjà absorbés par ces activités d'essence antisociale ; je me bornerai à souligner que des deux côtés de ce qu'on appelle par euphémisme aujourd'hui les « partenaires sociaux », l'on est fréquemment obligé de détourner les meilleurs éléments de leur tâche, qui est de fournir au public ce dont il a besoin, pour leur assigner la mission de faire échouer les efforts de l'autre camp. J'ai peu à ajouter à la magistrale description du méca-

nisme de ce para-gouvernement des coalitions d'intérêts organisés, qu'en a donnée le Pr Marcur Olson Jr, dans son livre sur *The Logic of Collective Action*[13], et j'en récapitulerai seulement quelques points.

Il est clair que toute pression sur le gouvernement pour le faire employer son pouvoir de contrainte au profit de certains groupes est nuisible à la collectivité. Mais il est inadmissible de prétendre qu'à cet égard la position soit égale de tous côtés, et en particulier que la pression dont sont capables de grandes entreprises ou sociétés anonymes soit comparable à la pression des organisations de salariés qui, dans la plupart des pays, ont obtenu du législateur ou des tribunaux la permission d'user de contrainte pour amener les gens à soutenir leurs prétentions politiques.

En conférant, pour des motifs supposés « sociaux », des privilèges uniques aux syndicats, privilèges dont le gouvernement même ne peut guère user, les organisations de main-d'œuvre ont été mises à même d'exploiter les non-membres en leur enlevant complètement l'accès à de bons emplois. Bien que les bonnes manières exigent toujours que ce fait soit passé sous silence, la puissance principale des syndicats repose aujourd'hui entièrement sur leur capacité d'empêcher d'autres travailleurs de remplir des tâches qu'ils seraient désireux d'effectuer.

Ce n'est pas assez de constater que par l'application de ce pouvoir les syndicats ne sont pourtant capables que d'améliorer comparativement les salaires de leurs membres, au prix d'une réduction de la productivité générale du travail et donc du niveau général des salaires réels; car si l'on joint à cela qu'ils peuvent mettre un gouvernement chargé de contrôler la masse monétaire dans la nécessité de recourir à l'inflation, un tel système est en train de détruire rapidement l'ordre économique. Les syndicats peuvent présentement mettre les gouvernants dans une situation où ils n'ont de choix qu'entre faire de l'inflation, ou se voir reprocher le chômage provoqué par la politique de salaires des syndicalistes (en particulier par leur prétention à maintenir constant le rapport entre les rémunérations obtenues dans les diverses branches syndicalisées). Une telle situation détruira forcément avant peu l'entièreté de l'ordre de marché, probablement par les contrôles des prix que l'accélération de l'inflation obligera les gouvernements à imposer.

Pas plus que l'ensemble du rôle du pouvoir parallèle croissant, je ne puis en ce moment commencer à examiner la menace créée par

l'expansion incessante de la machinerie gouvernementale, autrement dit la bureaucratie. La démocratie, au moment même où elle semble devoir occuper tous les domaines, devient effectivement impossible au niveau gouvernemental. C'est se faire illusion que de croire les gens, ou leurs représentants élus, capables de gouverner dans le détail une société complexe.

Certes le gouvernement généralement soutenu par une majorité décidera encore des mesures majeures, pour autant qu'il n'y sera pas simplement poussé par la vitesse acquise de ses comportements précédents. Mais le gouvernement est déjà une tâche d'une telle complexité que ceux qui l'exercent, à la tête des divers ministères, sont de plus en plus les porte-parole de la bureaucratie; ils lui donnent encore des « directives générales », mais leur efficacité dépendra de la façon dont elles sont appliquées dans tous les détails. Ce n'est pas sans raison que les gouvernements socialistes entendent que cette bureaucratie soit politisée; c'est par elle, en effet, et non par aucun organisme démocratique, que sont prises de plus en plus les décisions cruciales. Cette politisation est la condition indispensable d'un pouvoir totalitaire.

Démocratie illimitée et centralisation

Nulle part les effets de la démocratie illimitée ne sont plus manifestes que dans l'accroissement continu du pouvoir du gouvernement central, assumant des fonctions précédemment exercées par des autorités régionales ou locales. Probablement à la seule exception de la Suisse, le gouvernement central est presque partout devenu non seulement le pouvoir par excellence, mais celui qui attire constamment de plus en plus d'activité dans sa compétence exclusive. L'on en est venu à considérer comme inévitable et naturel qu'un pays soit gouverné principalement à partir de sa capitale nationale, que ce pouvoir central ne se borne pas à donner au pays une commune structure du droit (ou au moins garantisse qu'il y a un droit identifiable réglant les relations entre tous ses habitants), mais aussi que des services toujours plus nombreux rendus par l'Etat à la population soient dirigés d'un centre de commandement unique. Toutefois, en de nombreux endroits du monde des tendances sécessionnistes ont montré récemment que cette situation suscite un mécontentement grandissant.

De nos jours, la croissance des pouvoirs du gouvernement central a été considérablement secondée par les planificateurs de la capitale qui, chaque fois que leurs combinaisons échouaient sur le plan local ou régional, n'ont jamais manqué de prétendre que, pour réussir, ces combinaisons devaient être appliquées à plus grande échelle. L'incapacité à dominer même des problèmes de moyenne portée a souvent servi de prétexte pour tenter des projets encore plus ambitieux, encore moins susceptibles d'être commandés ou contrôlés par une autorité centralisée.

Mais la cause décisive de la prépondérance croissante du pouvoir central à l'époque moderne, est qu'à ce niveau seul — du moins dans les Etats unitaires — le législateur possédait un pouvoir illimité (qu'aucune législature ne devrait posséder) qui lui permit de façonner ses « lois », de telle sorte que l'administration soit habilitée à employer les mesures discrétionnaires et discriminatoires qui sont nécessaires pour réaliser la maîtrise souhaitée du processus économique. Si le gouvernement central peut commander de faire beaucoup de choses que ne peut commander une autorité locale, le moyen le plus commode pour donner satisfaction aux revendications de groupes est de porter la question devant l'autorité qui détient de tels pouvoirs. C'est pourquoi dénier aux législatures nationales (et dans une fédération, aux législatures d'Etat) le pouvoir d'utiliser la législation comme moyen de conférer des pouvoirs discrétionnaires à l'administration, reviendrait à supprimer la cause principale de la centralisation progressive de tout gouvernement.

Dévolution de la gestion interne aux autorités locales[14]

Sans ces pouvoirs arbitraires malencontreusement conférés aux « législatures », la structure entière des gouvernements aurait indubitablement évolué de façon toute différente. Si toute administration était soumise à une loi uniforme qu'elle ne pourrait modifier, et que personne ne pourrait changer pour servir à des fins administratives concrètes, l'abus de la législation au service d'intérêts spéciaux cesserait. La plupart des activités de service actuellement exercées par le pouvoir central seraient dévolues aux autorités régionales et locales; celles-ci auraient le droit de lever des impôts dont elles fixeraient le

montant, mais qu'elles ne pourraient lever et affecter qu'en se conformant à des règles générales posées par une législature centrale.

Je crois que le résultat serait la transformation des gouvernements locaux et même régionaux en des entreprises quasi commerciales en compétition pour attirer des habitants. Elles auraient à offrir une combinaison de coûts et d'avantages qui rendraït la vie sur leur territoire au moins aussi attirante qu'ailleurs, dans la limite de leur peuplement potentiel. En supposant leurs pouvoirs limités par la loi de telle sorte que la liberté de migration soit assurée, et que le régime fiscal ne puisse être discriminatoire, leur intérêt serait entièrement d'attirer ceux qui, en fonction du cadre territorial, sont susceptibles d'apporter la meilleure contribution au produit commun.

Restituer la gestion de la plupart des activités de service de l'Etat à des unités territoriales plus restreintes, provoquerait vraisemblablement une revitalisation de l'esprit communal qui a été en grande partie étouffé par la centralisation. L'inhumanité souvent ressentie de la société moderne n'est pas tant l'effet du caractère impersonnel du processus économique, où l'homme moderne travaille forcément pour des objectifs qu'il ignore, que du fait que la centralisation politique l'a largement privé de l'occasion d'avoir son mot à dire dans le modelage de l'environnement qui lui est familier. La Société élargie est nécessairement une société abstraite — un ordre économique dont l'individu profite en ce qu'il y trouve les moyens de toutes ses intentions, et auquel il doit apporter anonymement sa contribution. Cela ne satisfait pas ses besoins émotionnels, personnels. Pour l'individu ordinaire, il est bien plus important de participer à la direction de ses affaires locales; or celles-ci sont maintenant en majeure partie hors des mains des gens qu'il connaît, et dont il peut savoir s'ils sont dignes de confiance, ayant été transférées à une bureaucratie lointaine qui pour lui n'est qu'une machine inhumaine. Et tandis que dans la sphère connue personnellement par lui, rien que de bienfaisant ne peut résulter d'éveiller son intérêt et de l'inciter à contribuer de ses connaissances et de son opinion, au contraire on lui inspirera du dédain pour tout ce qui est politique s'il est surtout appelé à exprimer son avis sur des matières qui ne le concernent pas visiblement[15].

L'abolition du monopole étatique sur les services

Il n'est nullement nécessaire, assurément, que le pouvoir central ait à décider à qui doit être confié le soin de rendre les différents services, et il est tout à fait contre-indiqué de lui en donner le mandat. A vrai dire, bien que pour le moment et dans certains cas il soit exact que seules des institutions gouvernementales ayant pouvoir de prélever des taxes puissent rendre certains services, il n'y a pas de justification à ce que des agences étatiques quelconques possèdent le droit exclusif de fournir tel ou tel service. Il peut se produire que le fournisseur en place de certains services soit en une position tellement favorable pour les offrir, qu'aucun compétiteur du secteur privé ne se présente et qu'il y ait ainsi un monopole de fait; néanmoins, il n'y a alors aucun intérêt social à ce qu'on lui confère un monopole légal, en quelque sorte d'activité que ce soit.

Cela veut dire évidemment que toute agence d'origine gouvernementale autorisée à lever des taxes pour financer certains services devrait être astreinte à rembourser la taxe perçue, à qui préfère demander le service ailleurs. Cela s'applique sans exception à tous les genres de services dont présentement le gouvernement possède le monopole légal ou vise à l'acquérir, à la seule exception du maintien et de la sanction de la loi, impliquant à cette fin une force armée (cette mission englobe la défense contre l'ennemi extérieur); c'est-à-dire toutes les activités de service de l'Etat depuis l'instruction publique jusqu'aux transports et communications, y compris la poste, les télégraphes et téléphone, la radiodiffusion, tous les « services publics », les diverses garanties « sociales » et, par-dessus tout, l'émission de la monnaie. Certains de ces services peuvent sans doute pour le moment être assurés de façon tout à fait efficace dans un monopole de fait; mais nous ne pouvons ni laisser le champ ouvert à un progrès, ni nous protéger contre l'extorsion si n'existe au moins la possibilité que quelqu'un d'autre survienne, offrant de meilleurs services dans l'une quelconque de ces spécialités.

Comme pour la plupart des sujets que je passe en revue dans ce chapitre final, je ne puis entrer dans le détail d'une discussion des activités de service actuellement remplies par le gouvernement; mais dans certains de ces cas, la question de savoir si l'Etat devrait avoir le

droit exclusif de les exercer est d'une importance décisive ; ce n'est pas une question d'efficacité, mais de fond et particulièrement cruciale pour la sauvegarde d'une société libre. Dans ces cas-là, l'objection opposée à tout pouvoir de monopole gouvernemental doit être dirimante, même si un tel monopole était prometteur de services de plus haute qualité.

Nous pourrions bien découvrir, par exemple, qu'un monopole sur la radiodiffusion peut constituer une menace pour la liberté politique, aussi grave que le serait la suppression de la liberté de la presse. Le système postal est un autre exemple, où le monopole gouvernemental habituel a simplement pour origine la volonté du pouvoir de contrôler l'activité privée ; dans la plupart des pays du monde, il n'a fourni qu'un service de plus en plus médiocre.

Par-dessus tout néanmoins, il me faut souligner que dans le cours de mon travail pour rédiger ce livre j'ai été, par la conjugaison de considérations politiques et économiques, amené à la ferme conviction qu'un système économique libre ne fonctionnera plus jamais de façon satisfaisante et que nous n'en écarterons jamais les défauts les plus graves, ni ne pourrons arrêter l'expansion indéfinie du gouvernement, à moins que le monopole sur l'émission de la monnaie ne lui soit retiré. Il m'a paru nécessaire de développer cette thèse dans un livre distinct[16] ; mais j'en suis à craindre que toutes les sauvegardes contre l'oppression et autres abus du pouvoir politique, que le présent volume propose en vue d'une restructuration du gouvernement, resteront de peu d'efficacité si en même temps n'est écartée la mainmise gouvernementale sur la circulation monétaire.

Or, je suis convaincu que désormais il n'est plus possible d'appliquer des règles rigides par lesquelles seraient assurées à la fois la fourniture par le gouvernement d'une masse monétaire répondant aux légitimes demandes de monnaie, et la stabilité de valeur de ladite monnaie. Il m'apparaît en conséquence que la seule façon d'y parvenir serait de remplacer les actuelles monnaies nationales par diverses monnaies en concurrence, offertes par des entreprises privées, parmi lesquelles le public serait libre de choisir celle qui répond le mieux aux besoins des transactions privées.

Cela me semble d'une importance si grande, qu'une constitution pour un peuple libre devrait rendre ce principe inexpugnable par quelque clause du genre de celle-ci : « Le Parlement ne fera aucune loi

restreignant le droit de toute personne à détenir, acheter, vendre ou prêter, contracter et faire exécuter les contrats, calculer et tenir ses comptes en n'importe quelle monnaie de son choix ». En fait, cela est déjà implicite dans le principe fondamental n'autorisant le gouvernement à imposer ou prohiber telle ou telle sorte d'action qu'au moyen de règles abstraites générales, également applicables à quiconque, y compris le gouvernement lui-même; mais cette application particulière du principe est encore trop inusitée pour que les tribunaux admettent que la traditionnelle prérogative du gouvernement n'est plus désormais valide; c'est pourquoi cela doit être explicitement formulé dans la constitution.

La politique détrônée

J'aurais souhaité, à la fin de ce livre, indiquer quelque peu ce que les principes développés auraient pour conséquence dans les affaires internationales, mais il m'est impossible de le faire sans allonger l'exposé de façon exagérée. Il y faudrait d'ailleurs un supplément d'investigations que je répugne à envisager à ce stade. Mais supposons admis le démantèlement de l'Etat monolithique, et le principe cantonnant tout pouvoir suprême dans des tâches essentiellement négatives — dans des pouvoirs de dire non — tandis que tout pouvoir positif serait réservé à des instances tenues à respecter des règles qu'elles ne pourraient modifier; le lecteur verra aisément, je pense, que cela aurait forcément des conséquences de très grande ampleur par leur application dans l'organisation internationale.

Comme je l'ai suggéré précédemment[17], il me semble qu'en ce siècle nos essais de création d'un gouvernement international capable d'assurer la paix ont généralement abordé l'entreprise par le mauvais bout : en instaurant un grand nombre d'autorités spécialisées tendant à des réglementations particulières, au lieu de viser à un véritable droit international qui limiterait la capacité des gouvernements nationaux à nuire aux autres. Si les valeurs communes les plus élevées sont négatives, non seulement les lois communes les plus hautes mais aussi la plus haute autorité devraient se borner essentiellement à des prohibitions.

Il serait difficile de contester que d'une façon très générale la politique a pris une place trop importante, qu'elle est devenue trop

coûteuse et nuisible, absorbant beaucoup trop d'énergie mentale et de ressources matérielles; et que parallèlement elle perd de plus en plus le respect et l'appui sympathique du grand public, qui en est venu à la considérer comme un mal nécessaire mais incurable qu'il faut bien endurer. Or, l'énormité de l'appareil politique, son éloignement des citoyens dont il envahit cependant toute l'existence, ne sont pas choses que les hommes ont choisies de leur plein gré, mais la conséquence d'un mécanisme animé d'une dynamique distincte qu'ils ont instauré sans en prévoir les effets.

Le souverain maintenant n'est évidemment pas un être humain en qui l'on peut placer sa confiance, ainsi que continue à le concevoir un esprit naïf influencé par l'idéal ancestral du bon monarque. Ce n'est pas non plus le produit des sagesses conjointes de représentants honorables dont une majorité peut se mettre d'accord sur ce qui est le meilleur. C'est une machinerie mue par des « nécessités politiques » qui n'ont de lien que fort lointain avec les opinions de la majorité du peuple.

Alors que la législation proprement dite est affaire de principes permanents et non d'intérêts particuliers, toutes les mesures particulières que le gouvernement peut avoir à prendre sont nécessairement des questions de politique au jour le jour. C'est une illusion de croire que de telles mesures spécifiques sont normalement déterminées par des nécessités objectives sur lesquelles tous les gens raisonnables devraient pouvoir se mettre d'accord. Il y a toujours des coûts à mettre en regard des fins poursuivies, et il n'existe aucun test objectif quant à l'importance relative de ce qui pourrait être accompli et ce qu'il faudra sacrifier. C'est la grande différence entre des lois générales qui tendent à améliorer les chances de tous, en établissant un ordre où il y a de bonnes probabilités de trouver un partenaire pour une transaction satisfaisant les deux parties, et des mesures contraignantes visant à avantager tels ou tels particuliers ou groupes de particuliers.

Dès lors que l'on tient pour légitime que le gouvernement emploie la force pour effectuer une redistribution des avantages matériels — et c'est là le cœur du socialisme — il n'y a aucun frein possible aux instincts rapaces des groupes réclamant chacun pour soi. Lorsque la politique devient un tournoi de traction-à-la-corde à propos de parts du gâteau des revenus, gouverner décemment devient impossible. Cela implique que tout emploi de la contrainte pour assurer un certain

revenu à tels et tels groupes (à part un minimum uniforme pour tous ceux qui ne sont pas capables de gagner plus sur le marché) soit proscrit par la loi comme immoral et antisocial au sens strict du mot.

Aujourd'hui, les seuls potentats affranchis de toute loi qui les bride, et poussés par les nécessités politiques d'une mécanique autonome, ce sont les prétendus « législateurs ». Mais cette forme aujourd'hui régnante de démocratie est finalement autodestructive, parce qu'elle impose aux gouvernements des tâches à propos desquelles aucune opinion commune de la majorité n'existe ni ne peut exister. Il est par conséquent nécessaire de restreindre ces pouvoirs afin de protéger la démocratie contre elle-même.

Une constitution du genre ici proposé rendrait évidemment impossible toutes les mesures socialistes de redistribution. Cela n'est pas moins justifiable que toute autre limitation constitutionnelle de pouvoirs, inspirée par le souci de rendre impossible la destruction de la démocratie et l'instauration de pouvoirs totalitaires. Au moins quand arrivera le temps — à mon avis pas très éloigné — où les illusions traditionnelles du socialisme seront reconnues pour vaines, il sera nécessaire de prendre toutes précautions contre les risques endémiques de rechutes dans ces superstitions, qui engendrent périodiquement d'involontaires dérapages dans le collectivisme.

Car il ne pourra suffire de barrer la route à ceux qui veulent détruire la démocratie dans le but d'instaurer le socialisme, ni même à ceux qui sont entièrement acquis à un programme socialiste. Le plus puissant facteur, dans la tendance actuelle vers le socialisme, est constitué par ceux qui affirment ne vouloir ni du capitalisme ni du socialisme, mais une « voie moyenne » ou un « Tiers Monde ». Les suivre est une piste qui mène au socialisme, car une fois que nous donnons licence aux politiciens d'intervenir dans l'ordre spontané du marché au bénéfice de groupes particuliers, ils ne peuvent refuser de telles concessions à l'un quelconque des groupes dont le soutien leur est nécessaire. C'est ainsi qu'ils amorcent le processus cumulatif dont la logique intrinsèque aboutit forcément, non pas à ce que les socialistes imaginent, mais à une domination sans cesse élargie de la politique sur l'économie.

Il n'existe pas de tiers chemin quant au principe d'organisation du processus économique, qui pourrait être rationnellement choisi pour conduire à des objectifs désirables; il n'y en a que deux : ou bien un marché dont le fonctionnement ne permet pas que quiconque puisse

fixer efficacement l'échelle de bien-être dans les divers groupes et entre individus; ou bien une direction centrale dans laquelle cette échelle est à la merci d'un groupe organisé pour conquérir le pouvoir. Les deux principes sont inconciliables, car toute combinaison rend irréalisables les fins de l'un comme de l'autre. Qu'il soit impossible d'atteindre le but imaginé par les socialistes, n'empêche pas que la licence générale conférée aux politiciens de distribuer des avantages à ceux dont ils escomptent l'appui ne doive finalement détruire l'ordre autogénéré du marché, favorable au bien général, et le remplacer par un ordre factice imposé de force par quelques volontés arbitraires.

Nous sommes en présence d'un choix inéluctable entre deux principes incompatibles, et si loin que nous restions inévitablement de la pleine réalisation de l'un ou de l'autre, aucun compromis durable ne peut s'instaurer entre les deux. Celui que nous aurons choisi comme fondement de nos démarches, que ce soit l'un ou l'autre, nous poussera plus avant vers quelque chose qui restera imparfait mais ressemblera de plus en plus étroitement à l'un des deux extrêmes.

Une fois reconnu clairement que le socialisme, tout autant que le fascisme ou le communisme, conduit inévitablement à l'Etat totalitaire et à la destruction de l'ordre démocratique, il est incontestablement légitime de se prémunir contre un dérapage involontaire dans un système socialiste, au moyen de dispositions constitutionnelles qui ôtent au gouvernement des pouvoirs discriminatoires de contrainte, même là où l'on pourrait un temps croire généralement que c'est pour une bonne cause.

Si peu évident qu'il y paraisse souvent, le monde social est gouverné à long terme par certains principes moraux auxquels croit la multitude des gens. Le seul principe moral qui ait jamais rendu possible la croissance d'une civilisation avancée, fut le principe de la liberté individuelle; ce qui veut dire que l'individu est guidé dans ses décisions par des règles de juste conduite, et non par des commandements spécifiques. Dans une société d'hommes libres, il ne peut exister des principes de conduite collective obligatoires pour l'individu. Ce que nous avons pu réaliser, nous le devons à ce que les individus se sont vu garantir la faculté de se créer pour eux-mêmes un domaine protégé (leur « propriété ») dans l'enceinte duquel ils puissent mettre en œuvre leurs aptitudes à des fins choisies par eux. Le socialisme, à qui fait défaut tout principe de conduite individuelle, n'en rêve pas moins

à une situation qu'aucune action morale de libres individus ne peut réaliser.

L'ultime bataille contre le pouvoir arbitraire, nous avons encore à la livrer — le combat contre le socialisme et pour l'abolition de tout pouvoir contraignant prétendant diriger les efforts des individus et répartir délibérément leurs fruits. J'espère que le temps s'approche où ce caractère totalitaire et essentiellement arbitraire de tout socialisme sera aussi généralement compris que celui du communisme et du fascisme; alors des barrières constitutionnelles contre tout essai d'acquérir de tels pouvoirs totalitaires, sous n'importe quel prétexte, recueilleront l'approbation générale.

Ce que j'ai tenté d'esquisser dans ces trois volumes (et dans l'étude distincte sur le rôle de la monnaie dans une société libre), c'était un itinéraire pour sortir du processus de dégénérescence du pouvoir politique dans sa forme actuelle; j'ai voulu confectionner un outillage intellectuel de secours qui soit disponible lorsque nous n'aurons plus d'autre choix que de remplacer la structure branlante par quelque édifice meilleur, au lieu d'en appeler par désespoir à une forme quelconque de dictature. Le Pouvoir, au sens large, est nécessairement le produit d'un dessein intellecutel. Si nous pouvons lui donner une forme telle qu'il procure un cadre favorable à la libre croissance de la société, sans donner à quiconque mission de diriger cette croissance dans le détail, sans doute pouvons-nous espérer voir se poursuivre le développement de la civilisation.

Nous devrions en savoir assez long, pour éviter de détruire notre civilisation en étouffant le processus spontané de l'interaction des individus, en chargeant une quelconque autorité de le diriger. Mais pour ne pas tomber dans cette faute, nous devons rejeter l'illusion d'être capables de délibérément « créer l'avenir de l'humanité » — comme l'a dit récemment, avec une démesure d'orgueil caractéristique, un sociologue socialiste[18].

Telle est l'ultime conclusion des quarante années que maintenant j'ai consacrées à l'étude de ces problèmes, après avoir pris conscience de l'Abus et du Déclin de la Raison qui n'ont cessé de se poursuivre tout au long de ces décennies[19].

Épilogue*

LES TROIS SOURCES DES VALEURS HUMAINES

Prophètes à droite, Prophètes à gauche,
L'enfant du Monde au milieu

(J. W. GŒTHE**).

Les erreurs de la sociobiologie

Le fait provocant qui m'a conduit à remettre en ordre mes idées sur le présent sujet fut une affirmation inhabituellement explicite de ce que je considère maintenant comme une erreur très commune, implicite dans la majeure partie de la discussion en cours. Je l'ai rencontrée dans un intéressant ouvrage nouveau, sur ce que l'on regarde comme la nouvelle science américaine de la sociobiologie; il s'agit du livre du Dr G. E. Pugh, *The Biological Origin of Human Values*[1], lequel a fait l'objet de grands éloges de la part du chef reconnu de cette école, le Pr Edward O. Wilson de l'Université de Harvard[2]. Ce qu'il y a de surprenant à ce sujet, c'est que la discussion tout entière repose sur le postulat exprès qu'il n'y a que deux sortes de valeurs humaines que le Dr Pugh appelle « primaires » et « secondaires », les premières étant celles qui sont déterminées génétiquement et donc innées, tandis que les valeurs secondaires sont définies par lui comme « produits de la pensée rationnelle »[3].

La biologie sociale est, certes, le résultat de ce qui maintenant est un développement assez long. Les membres les plus anciens de la London School of Economics se rappelleront qu'il y a plus de quarante ans une chaire de sociobiologie y fut installée. Nous avons vu depuis se développer la fascinante étude de l'éthologie, fondée par Sir Julian Huxley[4], Konrad Lorenz[5], et Niko Tinbergen[6], maintenant rapidement étendue par leurs nombreux successeurs de talent[7], de même que par un nombre élevé de chercheurs américains. Je dois reconnaître que même dans l'œuvre de mon ami Viennois Lorenz,

que j'ai suivie de près pendant cinquante ans, j'ai parfois éprouvé quelque gêne à propos d'une application beaucoup trop hâtive, à l'explication du comportement humain, de conclusions tirées de l'observation des animaux. Mais aucun de ces auteurs ne m'a rendu le service très apprécié de formuler comme postulat de base et de développer ensuite avec cohérence l'idée — qui chez d'autres n'apparaissait que comme exprimée en passant et sans y prêter attention — que ces deux sortes de valeurs sont les seules qui existent aux yeux des hommes.

Le surprenant, dans cette façon de voir fréquente parmi les biologistes[8], c'est que l'on s'attendrait plutôt à les trouver en sympathie avec la notion d'un processus d'évolution sélective, analogue à celui qui leur est familier (encore que différent à certains égards importants), processus auquel est due la formation de structures culturelles complexes. En fait, l'idée d'évolution culturelle est indubitablement plus ancienne que le concept biologique d'évolution. Il est même probable que son application à la biologie par Charles Darwin ait été, à travers son grand-père Erasmus, dérivée du concept d'évolution culturelle de Bernard Mandeville et David Hume, sinon plus directement des thèses soutenues à son époque par les écoles historiques de droit et du langage[9].

Il est vrai qu'après Darwin, les adeptes du « darwinisme social » — qui avaient eu besoin de Darwin pour apprendre ce qui était une tradition plus ancienne dans leur propre discipline — ont quelque peu discrédité la thèse en la rétrécissant à la sélection des individus congénitalement plus aptes; processus que sa lenteur rend comparativement négligeable pour l'évolution culturelle, alors qu'ils méconnaissaient l'évolution — décisivement importante — par sélection des règles et pratiques. Cela n'excuse pas certains biologistes d'avoir traité l'évolution comme un phénomène uniquement génétique[10] et oublié complètement le processus semblable mais beaucoup plus rapide de l'évolution culturelle qui, maintenant, domine la scène humaine et offre à notre intelligence des problèmes qu'elle n'a pas encore appris à maîtriser.

Je n'avais cependant pas prévu qu'un examen plus approfondi de cette erreur, commune parmi certains spécialistes, conduirait droit au cœur de quelques-unes des plus brûlantes questions morales et politiques de notre temps. Ce qui à première vue peut paraître n'intéresser

que des spécialistes s'avère être le modèle typique de plusieurs fausses conceptions aujourd'hui régnantes, parmi les plus graves.

J'espère bien que la majeure partie de ce que j'ai à dire sera familier aux anthropologues qui s'intéressent à la culture; d'ailleurs le concept d'évolution culturelle a été mis en relief non seulement par L. T. Hobhouse et ses disciples[11] et, plus récemment, en particulier par Sir Julian Huxley[12], Sir Alexander Carr-Saunders[13] et C. H. Waddington[14] en Grande-Bretagne, et davantage encore par G. G. Simpson, Théodosius Dobzhansky[15] et Donald T. Campbel[16] aux Etats-Unis. Il me semble néanmoins qu'il faille fortement attirer sur son importance, l'attention des philosophes moralistes, des politologues et des économistes. L'on n'a pas encore assez largement reconnu que l'ordre actuel de la société s'est, pour une grande part, développé non par dessein mais parce que les institutions les plus efficaces ont prévalu dans un processus concurrentiel.

La culture n'est ni naturelle ni artificielle, elle n'est ni transmise génétiquement ni rationnellement élaborée. Elle est transmission de règles apprises de conduite, qui n'ont jamais été inventées et dont la fonction reste habituellement incomprise des individus qui agissent. Il est sûrement aussi justifié de parler de la sagesse de la culture, que de la sagesse de la nature — à cela près, sans doute, qu'en raison de la puissance des gouvernements, les erreurs de la culture sont plus difficiles à corriger que celles de la nature.

Voilà le point où l'optique cartésienne constructiviste[17] a fait que les penseurs ont pendant longtemps accepté pour « bonnes » les règles soit innées, soit délibérément choisies, tout en considérant toutes les formations simplement mûries avec le temps comme le fruit d'accidents ou de caprices. Et même, de nos jours, « simplement culturel » a pour beaucoup le connotation de modifiable à volonté, de superficiel, ou de facultatif. Et pourtant, en réalité la civilisation a été largement rendue possible en soumettant les instincts animaux héréditaires aux habitudes non rationnelles qui permirent de constituer des groupes vivant de façon ordonnée et de dimensions graduellement croissantes.

Le processus d'évolution culturelle

Que l'évolution culturelle ne soit pas le résultat de la raison humaine consciemment occupée à créer des institutions, mais celui

d'un processus où la culture et la raison se sont développées de conserve, voilà qui commence à être sans doute plus largement compris. *Il n'est probablement pas plus justifié de prétendre que l'homme pensant a créé sa culture, que de soutenir que la culture a créé sa raison*[18]. Comme j'ai eu plusieurs fois l'occasion de le signaler, l'idée fausse a été profondément enracinée dans notre pensée par la dichotomie erronée entre le « naturel » et « l'artificiel » que nous avons héritée des anciens Grecs[19]. Les structures formées par les pratiques traditionnelles des hommes ne sont ni naturelles au sens de biologiquement déterminées, ni artificielles au sens de produites par un dessein intelligent, mais le résultat d'un processus comparable au vannage ou au filtrage[20], guidé par les avantages différentiels acquis par des groupes, du fait de pratiques adoptées pour quelque raison inconnue et peut-être purement accidentelle.

Nous savons maintenant que non seulement parmi les animaux tels que les oiseaux et en particulier les singes, des habitudes apprises se transmettent par imitation — et même que des « cultures » différentes peuvent se développer dans les groupes distincts qu'ils viennent à former[21] — mais encore que de tels caractères culturels acquis peuvent affecter l'évolution physiologique; cela est incontestable dans le cas du langage : son apparition rudimentaire a indubitablement fait de l'aptitude physique à une claire articulation un avantage considérable, favorisant la sélection génétique d'un appareil approprié à la parole[22].

A peu près tous les ouvrages écrits à ce sujet soulignent que ce que nous appelons évolution culturelle a eu lieu dans la plus récente centième partie du temps où a existé l'*Homo sapiens*. Par rapport à ce que nous appelons évolution culturelle au sens étroit — c'est-à-dire au développement rapide et accéléré de la civilisation — cela est raisonnablement exact. Etant donné qu'elle diffère de l'évolution génétique en ce qu'elle repose sur la transmission de propriétés acquises, elle est très rapide et, du moment où elle domine, elle submerge l'évolution génétique. Mais cela ne justifie pas l'idée fausse que ce fut l'esprit développé qui à son tour a dirigé l'évolution culturelle.

Cette dernière a pris place non seulement après l'apparition de l'*Homo sapiens*, mais aussi pendant la période beaucoup plus longue d'existence du genre *homo* et de ses ancêtres hominiens. Redisons-le : *l'esprit et la culture se sont développés concurremment et non successivement.*

Lorsque nous admettons cela, nous constatons que nous savons si peu de choses sur la façon précise dont ce mouvement s'est développé, et en possédons si peu de fossiles reconnaissables, qu'il faut nous résoudre à le reconstituer à la façon d'une histoire conjecturale, au sens où en firent les philosophes moralistes écossais du XVIIIe siècle. Nous ne savons presque rien des faits ayant marqué l'évolution des règles de conduite qui gouvernèrent la structure et le fonctionnement des divers petits groupes d'hommes dans lesquels la race s'est développée. Là-dessus, l'étude de ce qui reste de peuples primitifs ne peut pas nous dire grand-chose.

L'idée d'histoire conjecturale est plutôt suspecte aujourd'hui; mais lorsque nous ne pouvons dire précisément comment les choses se sont passées, comprendre comment elles pourraient s'être produites peut encore nous procurer un éclairage important. L'évolution de la société et du langage et l'évolution de l'esprit soulèvent à cet égard la même difficulté : c'est que la plus importante partie de l'évolution culturelle, qui fut l'apprivoisement du sauvage, était terminée fort longtemps avant que commence l'histoire documentée. C'est cette évolution culturelle que seul l'homme a subie, qui aujourd'hui le distingue des autres animaux. Comme Sir Ernest Gombrich l'a exprimé quelque part : « L'histoire de la civilisation et de la culture a été celle du passage de l'homme d'un état voisin de l'animal à celui de la société policée, à la pratique attentive des arts, à l'adoption des valeurs de civilisation et au libre exercice de la raison »[23].

Pour comprendre un tel développement nous devons rejeter absolument la conception selon laquelle l'homme a été capable de produire de la culture parce qu'il était doué de raison. Ce qui semble l'avoir distingué est la capacité d'imiter et de transmettre ce qu'il avait appris. L'homme a probablement commencé avec une plus grande capacité d'apprendre ce qu'il faut faire — ou, plus encore, ce qu'il faut ne pas faire — en diverses circonstances. Et beaucoup de ce qu'il apprit à faire, si ce n'est la majeure partie, il l'apprit à travers l'apprentissage du sens des mots[24]. Des règles pour se conduire, qui le faisaient adapter ses actes à son environnement, avaient certainement plus d'importance pour lui que la « connaissance » de la façon dont se comportaient les autres choses. Ce qui revient à dire : l'homme a certainement appris le plus souvent à faire ce qu'il fallait, sans comprendre pourquoi c'était cela qu'il fallait faire; et il est encore plus

avantageux pour lui de suivre la coutume que de chercher à la comprendre.

Les objets extérieurs furent à l'origine définis pour lui à travers la façon appropriée de se comporter à leur égard. Un répertoire de règles apprises, qui lui disaient la bonne façon et la mauvaise façon d'agir dans telle ou telle circonstance, lui donnèrent son aptitude croissante à s'adapter à des conditions changeantes — et notamment à coopérer avec les autres membres de son groupe. Ainsi une tradition de règles de conduite, existant indépendamment de tout individu qui les avait apprises, commença à régir la vie humaine[25]. Ce fut lorsque ces règles apprises, comportant des classifications de diverses sortes d'objets, commencèrent à inclure une sorte de représentation de l'environnement, permettant à l'homme de prévoir des événements extérieurs et de les prévenir par l'action, qu'apparut ce que nous appelons la raison[26]. *Il y avait probablement alors beaucoup plus d' « intelligence » incorporée dans le système des règles de conduite, que dans les pensées d'un homme concernant ce qui l'entourait.*

C'est donc se fourvoyer que de se figurer le cerveau ou l'esprit de l'individu comme le faîte de la hiérarchie des structures complexes produites par l'évolution, qui aurait imaginé alors ce que nous appelons culture. L'esprit est enrobé dans une structure traditionnelle et impersonnelle de règles apprises, et son aptitude à mettre en ordre son expérience est une réplique héritée du canevas culturel que chaque esprit individuel trouve tout fait. *Le cerveau est un organe qui nous permet d'absorber la culture mais non de l'inventer.* Ce « Monde 3 », comme l'a appelé Sir Karl Popper[27], bien qu'à tout moment maintenu en existence par les millions d'esprits distincts qui y participent, est le résultat d'un processus d'évolution distinct de l'évolution biologique du cerveau, dont la structure très poussée devint utile lorsqu'il y eut une tradition culturelle à absorber. Autrement dit, l'esprit ne peut exister que comme partie d'une autre structure distincte, ou ordre distinct, bien que cet ordre ne persiste et ne se développe que parce que des millions d'esprits en absorbent et en modifient des parties. Pour le comprendre, nous devons tourner notre attention vers ce processus de filtrage des pratiques, que la sociobiologie néglige systématiquement.

Telle est la troisième et plus importante source de ce que, dans le titre de cette conférence, j'ai appelé les valeurs humaines et à propos

desquelles nous savons nécessairement peu de choses, auxquelles pourtant je désire consacrer la majeure partie de ce que j'ai à exposer. Avant de me tourner vers les questions spécifiques du comment de l'évolution de telles structures sociales, il peut toutefois être utile de considérer quelques questions méthodologiques qui surgissent chaque fois que l'on tente d'analyser de semblables structures complexes issues du temps.

L'évolution des structures complexes autosubsistantes

Nous comprenons maintenant que *toute* structure durable au-dessus du niveau des atomes les plus simples, et en remontant jusqu'au cerveau et à la société, est le résultat de, et ne peut s'expliquer qu'en termes de, processus d'évolution sélective[28], et que les plus complexes d'entre elles persistent dans l'être en adaptant constamment leur état interne aux changements de leur environnement. « Où que nous regardions, nous découvrons des processus évolutionnaires tendant à la diversification et à la complexité croissante » (Nicolis et Prigogine, voir note 33). Ces modifications de structure se réalisent par le fait que leurs éléments possèdent des régularités de comportement, ou des aptitudes à suivre des règles, telles que le résultat de leurs actions individuelles rétablisse l'ordre perturbé par des agents externes. D'où ce qu'en une occasion précédente j'ai appelé les concepts jumeaux d'évolution et d'ordre spontané[29], et qui nous permet de rendre compte de la persistance de ces structures complexes, non par une simple image de lois d'enchaînements linéaires de causes et effets, mais par une interaction complexe de canevas, que le Pr Donald Campbell a décrite comme une « causalité descendante »[30].

Cette intuition a grandement modifié notre mode d'investigation de tels phénomènes complexes, et nos vues quant à l'étendue possible de l'explication que nous pouvons en donner. Il n'y a maintenant, en particulier, aucun motif de croire que la recherche de relations quantitatives, qui s'est montrée si efficace pour rendre compte de l'interdépendance entre deux ou trois variables, puisse être d'une aide quelconque dans l'explication des structures autosubsistantes qui n'existent qu'en raison de leurs attributs autosubsistants[31]. L'un des plus importants parmi ces ordres autogénérés est la vaste division du

travail qui implique l'ajustement mutuel des activités de gens qui ne se connaissent pas les uns les autres.

Ce fondement de la civilisation moderne fut en premier lieu compris par Adam Smith en termes du fonctionnement d'un mécanisme de rectification par contrecoup, explication par laquelle il anticipait sur ce que nous appelons maintenant la cybernétique[32]. L'interprétation jadis populaire des phénomènes sociaux par analogie avec un organisme, qui essayait de rendre compte d'un ordre inexpliqué par sa ressemblance avec un autre également inexpliqué, a été maintenant remplacée par la théorie des systèmes, initialement élaborée par un autre de mes amis de Vienne, Ludwig von Bertalanffy, et ses nombreux disciples[33]. C'est ce qui a fait ressortir les traits communs de ces divers ordres complexes qu'étudient également la théorie de l'information et de la communication et la sémiologie ou théorie des symboles[34].

En particulier, afin d'expliquer les aspects économiques de vastes systèmes sociaux, nous devons rendre compte du cours suivi par un flux constant, s'adaptant perpétuellement dans son ensemble à des changements de circonstances dont chaque participant ne peut connaître qu'un mince fragment, et non pas d'un hypothétique état d'équilibre déterminé par un trousseau de données identifiables.

Quant aux mensurations numériques où s'absorbent encore la majeure partie des économistes, elles peuvent être intéressantes en tant que faits historiques; mais pour l'explication théorique de ces mosaïques qui se redessinent d'elles-mêmes, les données quantitatives ont à peu près autant de signification qu'en aurait la biologie humaine si elle se cantonnait dans l'explication des différentes dimensions et formes d'organes tels que l'estomac ou le foie des divers individus, tels qu'ils se trouvent extraits dans les salles de dissection, où ils apparaissent fort différents les uns des autres et rarement ressemblants au modèle représentant leur taille et forme normales dans les manuels scolaires[35]. Ces grandeurs chiffrées n'ont évidemment pas grand-chose à voir avec les fonctions du système.

La stratification des règles de conduite[36]

Mais pour en revenir à mon thème central : la différence entre les règles issues de chacun des trois processus distincts a conduit à une

superposition non pas seulement de trois étages de règles, mais de bien davantage, selon que telles ou telles traditions ont été conservées pendant les stades successifs traversés par l'évolution culturelle. Il en résulte que l'homme moderne est déchiré par des conflits qui le tourmentent et le forcent à des changements répétés, à une cadence toujours plus rapide.

Il y a évidemment au point de départ le fondement solide, c'est-à-dire peu changeant, de l'héritage génétique, celui des pulsions « instinctives » déterminées par la structure physiologique. Viennent ensuite tous les vestiges de traditions acquises dans les types successifs de structures sociales, avec leurs règles que l'homme n'a pas délibérément choisies mais qui se sont répandues parce que certaines pratiques accroissaient la prospérité des groupes qui les suivaient, ce qui conduisait à l'expansion de ces groupes — moins peut-être par une plus grande rapidité de procréation que par l'adhésion d'étrangers. Enfin, au-dessus de tout cela une troisième couche, mince, celle des règles délibérément adoptées ou modifiées pour répondre à des visées connues.

Le passage de la petite bande à la communauté sédentaire puis, finalement, à la société ouverte et avec elle à la civilisation s'est produit du fait que les hommes ont appris à obéir à des règles communes abstraites, au lieu d'être guidés par des instincts innés dans la recherche en commun de résultats visibles. Les inclinations naturelles innées étaient appropriées aux conditions d'existence de la petite horde, aux temps où l'homme développa la structure de neurones encore caractéristique maintenant de l'*Homo sapiens*. Ces dispositions innées incorporées dans l'organisation humaine au long de peut-être 50 000 générations étaient adaptées à une existence totalement différente de celle que l'homme s'est fabriquée pendant les 500 plus récentes, voire pour la plupart d'entre nous les 100 dernières générations environ.

Il serait probablement plus correct d'identifier ces instincts « naturels » avec les instincts « animaux » plutôt qu'avec des instincts typiquement humains ou avec les « bons » instincts. A vrai dire, l'emploi habituel de « naturel » avec un sens élogieux devient fort trompeur, parce que l'une des principales fonctions des règles apprises plus tard fut de brider les instincts innés ou naturels, de la manière qui était requise pour rendre possible la Société élargie. Nous sommes encore enclins à tenir pour certain que ce qui est naturel doit être bon; mais ce peut être fort éloigné de ce qui est bon dans la société ouverte. Ce

qui a rendu les hommes bons n'est ni la nature ni la raison, mais la tradition.

Dans l'équipement biologique de l'espèce, il n'y a pas beaucoup de sens de la communauté humaine. Mais la plupart des groupes durent absolument acquérir certains traits de ressemblance pour s'intégrer dans des sociétés plus vastes ; ou, plus vraisemblablement, ceux qui ne le firent pas furent exterminés par ceux qui le firent. Bien que nous participions encore des caractères émotionnels de l'homme primitif, celui-ci ne partage pas tous les nôtres, ni les inhibitions qui ont rendu la civilisation possible. Au lieu de la poursuite directe de satisfactions ou d'objets perçus, l'obéissance à des règles apprises est devenue nécessaire pour réprimer ces instincts naturels qui ne cadrent pas avec l'ordre d'une société ouverte. C'est contre cette discipline (l'un des contenus sémantiques de ce mot est : système de règles de comportement) que l'homme regimbe encore.

Les normes qui maintiennent la société ouverte ne servent pas à satisfaire des émotions humaines — cela ne fut jamais un but pour l'évolution —, mais elles ont servi de signaux indiquant à l'individu ce qu'il devait faire dans une société du genre de celle où il avait vécu dans un lointain passé. Ce qui n'est pas encore parfaitement jaugé à notre époque, c'est que la sélection culturelle de nouvelles règles apprises devint nécessaire principalement pour contredire certaines des règles innées qui correspondaient aux exigences de la subsistance par la chasse et la cueillette de petites bandes de quinze à quarante personnes, conduite par un chef et défendant un territoire contre tout intrus. A partir de ce stade, pratiquement tout progrès a dû être accompli en transgressant, ou en inhibant certaines des règles innées et en les remplaçant par de nouvelles qui rendirent possible la coordination des activités de groupes plus larges. La plupart de ces étapes dans l'évolution de la culture ont été franchies grâce à quelques individus rompant avec certaines règles traditionnelles et pratiquant de nouvelles formes de comportement — non parce qu'ils comprenaient qu'elles étaient bonnes, mais parce que les groupes qui les appliquaient prospéraient davantage que d'autres et s'accroissaient[37].

Nous ne devons pas nous étonner de ce que ces règles aient souvent pris une forme magique ou rituelle. Les conditions d'admission dans le groupe étaient d'accepter toutes ses règles, encore que peu de membres aient compris ce qui dépendait de l'obéissance à telle ou

telle règle particulière. Il n'y avait dans chaque groupe qu'une seule manière acceptable de faire les choses, avec bien peu d'effort pour distinguer entre l'efficacité et la convenance morale.

Règles coutumières et ordre économique

Il serait intéressant, mais je ne puis l'entreprendre ici, de donner des raisons pour la succession des différents ordres économiques à travers lesquels la civilisation est passée, en termes de changements des règles de conduite. Ces changements ont rendu l'évolution possible surtout en relâchant des interdictions : en développant la liberté individuelle avec des règles protégeant l'individu plutôt que lui ordonnant de faire telle ou telle chose. Il ne fait guère de doute qu'à partir de la tolérance du troc avec l'étranger, la reconnaissance d'une propriété privée du sol, la sanction accordée aux obligations contractuelles, la concurrence entre gens du même métier, la variabilité des prix, le prêt d'argent, spécialement moyennant intérêt furent, au début des infractions aux règles coutumières, autant de pertes de la grâce. Et les transgresseurs, qui furent des pionniers par la suite, n'introduisirent certes pas des règles nouvelles parce qu'ils reconnaissaient qu'elles seraient avantageuses pour la collectivité; ils inaugurèrent simplement des façons de faire qui leur étaient avantageuses, lesquelles se montrèrent bénéfiques pour le groupe lorsqu'elles se répandirent.

Par exemple, l'on pourrait difficilement contester que le Dr Pugh ait raison lorsqu'il remarque ceci :

> au sein de la société humaine primitive « partager » est un moyen de vivre... le partage n'est pas limité à la nourriture, il s'étend à toute espèce de ressources. Le résultat pratique est que les ressources rares sont réparties à l'intérieur de la communauté, approximativement en proportion des besoins. Ce comportement peut refléter quelques valeurs innées uniquement humaines qui se développèrent pendant le passage à une économie de chasse[38].

Tout cela est probablement proche de la vérité à ce stade de développement. Mais ces habitudes durent être délaissées à leur tour pour permettre le passage à l'économie de marché et à la société ouverte. Les étapes de cette transition furent toutes des brèches dans la « solidarité » qui régissait le groupe restreint, et aujourd'hui encore elles choquent; et pourtant, ce furent autant de pas vers à peu près tout

ce que nous considérons comme la civilisation. Le changement majeur, que l'homme n'a encore que partiellement assimilé, vint du passage entre la « société du face à face »[39] et ce que Sir Karl Popper a opportunément appelé la société abstraite[40]; une société dans laquelle ce ne sont plus les besoins connus de gens connus, mais seulement des règles abstraites et des signaux impersonnels qui guident les actions à l'égard de l'étranger. C'est cela qui a permis la spécialisation, bien au-delà de l'horizon qu'aucun homme peut percevoir à lui seul.

Même aujourd'hui l'écrasante majorité des gens, y compris, j'en ai peur, bon nombre de ceux que l'on suppose économistes, ne comprennent pas encore que cette immense division sociale du travail, fondée sur de l'information largement dispersée, a été réalisable uniquement par l'utilisation de ces signaux impersonnels qui émanent du processus de marché et disent aux gens comment faire pour adapter leurs activités à des événements dont ils n'ont pas connaissance directement. La plupart des gens refusent d'accepter l'intuition fondamentale que j'ai essayé d'exposer dans les volumes précédents de cet ouvrage, à savoir que dans un ordre économique comportant une division du travail de très vastes proportions, il ne peut plus s'agir de poursuivre des objectifs communs concrètement perçus mais de se guider seulement sur des règles abstraites de conduite individuelle, et qu'il y a tout un ensemble de relations entre ces règles et la formation de l'ordre économique.

C'est un fait, que souvent les règles héritées de la tradition sont ce qui sert le mieux le fonctionnement de la société, plutôt que ce qui est instinctivement reconnu comme bon, et plutôt que ce qui est rationnellement reconnu comme utile à des fins spécifiques; mais c'est là une vérité que l'optique constructiviste prédominante de notre époque refuse d'admettre. Si l'homme moderne constate que ses instincts innés ne le guident pas toujours dans la bonne direction, il se flatte du moins que sa raison lui ait fait reconnaître qu'un autre genre de conduite servira mieux ses valeurs ancestrales. C'est néanmoins une erreur de penser que l'homme, cherchant à satisfaire ses aspirations innées, a consciemment bâti un ordre social; car sans l'évolution culturelle qui a fait le pont entre l'instinct et l'aptitude à former des desseins rationnels, l'homme n'aurait pas acquis la raison qui maintenant le pousse à essayer de le faire.

L'homme n'a pas adopté de nouvelles règles de conduite parce qu'il était

intelligent ; il est devenu intelligent en se soumettant à de nouvelles règles de conduite. Nous devons à nouveau souligner, à l'encontre de tant de rationalistes qui résistent à cette idée — et même la qualifient volontiers de superstition, alors qu'elle est d'une importance extrême — que l'homme n'a jamais inventé ses institutions les plus fécondes, depuis le langage jusqu'au droit en passant par la morale; et qu'encore à l'heure actuelle il ne comprend pas pourquoi il devrait les préserver lorsqu'elles ne satisfont ni ses instincts ni sa raison. Les outils fondamentaux de la civilisation — le langage, la morale, le droit et la monnaie — sont tous le fruit d'une croissance spontanée et non d'un dessein; des deux derniers cités, le pouvoir politique organisé s'est emparé, et il les a totalement corrompus.

Bien que la Gauche soit encore prédisposée à dénigrer de tels efforts comme relevant de l'apologétique, l'une des plus importantes tâches de notre intelligence reste sans doute de découvrir la portée de règles que nous n'avons jamais délibérément posées, et dont l'application docile édifie des ordres trop complexes pour notre entendement. J'ai déjà signalé que le plaisir que l'homme est conduit à rechercher n'est évidemment pas la fin que sert l'évolution, mais seulement le signal qui dans les conditions primitives amenait l'homme à faire ce qui d'ordinaire était nécessaire à la préservation du groupe; or, dans la situation actuelle, ce signal peut n'y être pas adapté. Les théories constructivistes des Utilitariens qui font dériver les règles aujourd'hui en vigueur du fait qu'elles servent le plaisir de l'individu sont donc complètement erronées. Les règles que l'homme contemporain a appris à appliquer ont effectivement rendu possible une immense prolifération de la race humaine; je ne suis pas certain qu'elles aient aussi augmenté le plaisir des multiples individus.

La discipline de la liberté

L'homme ne s'est pas développé dans la liberté. Le membre de la petite bande, à laquelle il lui fallait rester agrégé s'il voulait survivre, était rien moins que libre. *La liberté est un produit de la civilisation* qui a dégagé l'homme des entraves du petit groupe dont les humeurs changeantes s'imposaient même au chef. La liberté a été rendue possible par le développement graduel de *la discipline de civilisation, qui est en même temps la discipline de liberté.* Par des règles abstraites imper-

sonnelles, cette discipline protège l'individu contre la violence arbitraire des autres, et le met à même de travailler à se bâtir pour lui-même un domaine protégé sur lequel personne n'a le droit d'empiéter, et à l'intérieur duquel il peut se servir de ce qu'il sait pour tendre à ce qu'il souhaite. Nous devons notre liberté aux bornes de la liberté. Car, ainsi qu'écrivait Locke (2e *Traité*, sect. 57) : « Qui pourrait être libre alors que le caprice de tout autre individu pourrait s'imposer à lui ? »

Voici où se situe le grand changement qui a engendré un ordre de société de plus en plus incompréhensible pour l'homme, et dont le maintien exigea de lui qu'il se soumette à des règles apprises souvent contraires à ses instincts héréditaires : ce fut lorsque l'on passa de la société du face à face, ou du moins du groupe restreint composé de membres connus et reconnaissables, à la société ouverte, abstraite, qui n'était plus soudée par des buts concrets communs mais seulement par l'obéissance aux mêmes règles abstraites[41]. Ce que l'homme eut le plus de mal à comprendre, fut probablement que les seules valeurs communes d'une société ouverte et libre n'étaient pas des objectifs concrets à atteindre, mais seulement des règles de conduite abstraites admises par tous, lesquelles assuraient le maintien d'un ordre tout aussi abstrait qui procurait simplement à l'individu de meilleures perspectives de réussite dans ses initiatives, mais ne lui ouvrait aucune créance sur des biens particuliers[42].

Ce sont des comportements fort différents, que celui nécessaire à la survie d'une petite bande par la chasse et la cueillette, et celui exigé par une société ouverte fondée sur l'échange. Mais alors que l'humanité eut des centaines de milliers d'années pour acquérir et s'incorporer génétiquement les réactions nécessaires dans le premier cas, il était indispensable pour qu'apparaisse le second que l'homme non seulement apprît de nouvelles règles, mais encore que certaines de ces dernières aient précisément pour but d'inhiber les réactions instinctives qui n'étaient plus appropriées dans la société élargie. Ces nouvelles règles n'avaient pas l'appui d'un constat de leur efficacité supérieure. *Nous n'avons jamais inventé notre système économique ; nous n'étions pas assez intelligents pour le faire.* Nous sommes tombés dedans par hasard et il nous a portés à des hauteurs jamais imaginées, puis suggéré des ambitions qui peuvent encore nous mener à le démolir.

Ce cours des choses doit être totalement inintelligible à tous ceux

qui n'admettent que des pulsions innées d'une part et des systèmes de règles délibérément composés d'autre part. Mais s'il est une certitude au monde, c'est que nul individu non préalablement familiarisé avec le marché n'aurait pu dessiner l'ordre économique qui est capable de faire vivre les multitudes du genre humain actuel.

Cette société d'échange et la coordination d'un travail extrêmement divisé, grâce aux indications de prix de marché variables, ne pouvaient s'instaurer que par la diffusion de certaines attitudes morales graduellement élaborées qui, lorsqu'elles se furent répandues, reçurent l'adhésion de la plupart des habitants du monde occidental. Ces règles ne pouvaient qu'être apprises, inévitablement, par les membres d'une population composée surtout d'agriculteurs indépendants, d'artisans et marchands, de leurs compagnons et apprentis qui partageaient les expériences quotidiennes des maîtres. Ils avaient un idéal moral où l'estime allait à l'homme prudent, au bon chef de ménage et fournisseur qui pourvoyait à l'avenir de sa famille et de ses affaires en accumulant du capital, guidé moins par le désir de beaucoup consommer que par l'ambition d'être considéré comme avisé et habile par ses collègues, dont les buts étaient analogues[43]. Ce furent les milliers d'individus pratiquant la nouvelle façon de vivre qui firent fonctionner durablement l'ordre de marché, plus que les innovateurs heureux dont le succès suscitait des imitateurs. Les mœurs marchandes impliquaient que l'on garde ce dont des voisins pauvres auraient sans doute besoin, et qu'on l'emploie à servir les demandes anonymes de milliers d'étrangers. Le gain financier, plutôt que la poursuite d'un bien commun connu, devint la base du bon renom; mais en même temps il devint la cause efficiente de l'accroissement de la richesse générale.

La résurgence des instincts primordiaux refoulés

A présent, toutefois, une proportion grandissante de la population du monde occidental devient adulte et passe sa vie dans de grandes organisations, dont les membres sont étrangers à ces règles du marché qui ont rendu possible la grande société ouverte. L'économie de marché leur est en grande partie incompréhensible; ils n'ont jamais pratiqué les règles sur lesquelles elle repose, et ses résultats leur semblent irrationnels et immoraux. Ils n'y voient souvent qu'une

structure arbitraire maintenue par quelque puissance malveillante. En conséquence, les instincts innés longtemps submergés ont refait surface. Leur revendication d'une juste distribution — pour laquelle le pouvoir organisé doit être utilisé afin d'allouer à chacun ce à quoi il a droit — est ainsi un *atavisme* fondé sur des émotions originelles. Et c'est à cette sensibilité largement prédominante que font appel prophètes, philosophes moralistes et constructivistes en proposant de créer délibérément un nouveau type de société[44].

Cependant, tout en faisant appel aux mêmes mobiles sentimentaux, leurs thèses prennent des formes très différentes et à certains égards contradictoires. Un premier groupe propose le retour aux anciennes règles de conduite qui ont prévalu dans un lointain passé et qui tiennent encore au cœur des hommes. Un second entend construire de nouvelles lois qui répondront mieux aux aspirations innées des individus. Prophètes religieux et philosophes moralistes ont, il est vrai, de tout temps été pour la plupart des réactionnaires, défendant les vieux principes contre les nouveaux. De fait, dans la plupart des régions du monde, le développement d'une économie de marché ouverte a longtemps été empêché par ces morales prêchées par les prophètes et les philosophes, même avant que les mesures gouvernementales aient eu le même effet.

Il faut bien reconnaître que la civilisation moderne est devenue possible largement du fait que l'on n'a pas tenu compte des injonctions de ces moralistes indignés. Comme l'a fort bien dit l'historien français Jean Baechler, « l'expansion du capitalisme doit ses origines et sa raison d'être à l'anarchie politique »[45]. Cela est bien vrai du Moyen Age qui, cependant, pouvait s'appuyer sur l'enseignement des anciens Grecs, lesquels — dans une certaine mesure aussi par suite de l'anarchie politique — avaient non seulement découvert la liberté individuelle et la propriété privée[46], mais aussi l'indissociabilité des deux[47] et ainsi créé la première civilisation d'hommes libres.

Lorsque prophètes et philosophes, de Moïse à Platon et saint Augustin, de Rousseau à Marx et à Freud, ont protesté contre la morale courante, il est clair qu'aucun d'eux n'avait la moindre idée du degré auquel les pratiques qu'ils condamnaient avaient contribué à la civilisation dont ils faisaient partie. Ils ne se rendaient aucunement compte de ce que le système de prix concurrentiels et de rémunérations signalant aux individus ce qu'il faudrait faire, avait rendu possible

une spécialisation très poussée, car ce système informait les individus sur le meilleur moyen de rendre service à d'autres hommes dont ils ignoraient peut-être l'existence — et les conduisait à utiliser pour cela des circonstances favorables dont ils n'avaient pas non plus directement connaissance. Ils ne comprenaient pas davantage que ces opinions morales qu'ils condamnaient étaient moins la conséquence que la cause de l'évolution de l'économie de marché.

Mais le point le plus faible des anciens prophètes était de croire que des valeurs morales intuitivement perçues, tirées par divination des profondeurs du cœur de l'homme, étaient immuables et éternelles. Cela les empêcha de voir que toutes les règles de conduite servaient à un certain ordre de la société; et que, bien que la société en question éprouve le besoin de faire respecter ses règles de conduite propres afin de ne pas se disloquer, ce n'est pas la société ayant une structure donnée qui crée les règles appropriées à cette structure : ce sont les règles, suivies par quelques-uns puis imitées par le grand nombre, qui ont créé un ordre social d'un certain type. La tradition n'est pas quelque chose de constant, mais le résultat d'un processus de sélection guidé, non par la raison, mais par le succès. Elle change mais peut rarement être délibérément changée. La sélection culturelle n'est pas un processus rationnel, elle n'est pas guidée par la raison : c'est elle qui la crée.

La croyance dans l'immutabilité et la permanence de nos règles morales reçoit certes un peu de renfort de ce qu'il faut reconnaître que, pas plus que nous n'avons bâti l'ensemble de notre système moral, il n'est en notre pouvoir de le changer en bloc[48]. Nous ne comprenons pas réellement comment il assure la durée de l'ordre des activités, dont dépend la coordination du travail de beaucoup de millions d'hommes[49]. Et puisque nous devons l'ordre de notre société à des règles transmises dont nous ne comprenons qu'en partie le sens, *tout progrès doit être basé sur la tradition*. Nous devons bâtir sur son fondement et ne pouvons que tenter de réparer les défauts de ce qu'elle produit[50]. C'est seulement en mettant en évidence un conflit entre une certaine règle et le reste de nos idées morales, que nous pouvons justifier le rejet d'une règle établie.

Même le succès de l'innovation d'un violateur de règle, et la confiance que lui portent ses imitateurs, doivent être achetés par lui en gagnant leur estime par l'observation scrupuleuse de la plupart

des règles existantes. Pour devenir légitimes, les nouvelles règles doivent obtenir l'approbation de la société dans son ensemble — non par un vote formel, mais par des adhésions de plus en plus nombreuses. Nous devons certes constamment réexaminer nos règles et être prêts à mettre en question n'importe laquelle prise isolément ; mais nous ne pouvons en tout cas le faire que sur la base de leur cohérence ou compatibilité avec le reste du système, sous l'angle de l'efficacité de leur contribution à la formation du même genre d'ordre global des activités que servent toutes les autres[51]. Il y a donc assurément place pour de l'amélioration, mais nous ne pouvons remanier ce que nous ne comprenons pas complètement, nous ne pouvons que promouvoir son évolution.

Les changements successifs de la morale n'étaient donc pas une décadence morale, même lorsqu'ils ont choqué des sentiments héréditaires ; ils furent une condition indispensable pour la croissance d'une société ouverte d'hommes libres. La confusion régnante à ce sujet est particulièrement visible dans l'identification courante entre les termes « altruiste » et « moral »[52] et dans l'abus constant du premier — spécialement par les sociobiologistes[53] — pour qualifier toute action qui est déplaisante ou dommageable à celui qui agit, mais bénéfique pour la société.

L'éthique n'est pas pour nous affaire de choix. Nous ne l'avons pas fabriquée et ne pouvons pas la remodeler. Peut-être la seule chose vraiment innée est-elle la crainte du froncement de sourcils et autres signes de désapprobation de nos semblables. Les règles que nous apprenons à suivre sont le résultat de l'évolution culturelle. Nous pouvons nous efforcer d'améliorer le système des règles en essayant de résoudre ses conflits internes, ou ses conflits avec notre sensibilité. Mais ni l'instinct ni l'intuition ne nous donnent titre à rejeter une exigence déterminée du code moral en vigueur ; et seul un effort consciencieux pour la juger en tant que partie du système des autres exigences, peut légitimer moralement que l'on passe outre à la règle en question.

Il n'y a cependant, en ce qui concerne la société actuelle, aucun sens à parler de « bonté naturelle » car avec ses instincts innés l'homme n'aurait jamais pu édifier la civilisation dont dépend la subsistance des multitudes que compte aujourd'hui le genre humain. Pour la construire, l'homme a dû rompre avec des comportements affectifs qui étaient bons pour la petite bande, et se soumettre aux sacrifices

que la discipline de liberté exige, mais qu'il déteste. La société abstraite repose sur des règles apprises et non sur la poursuite en commun d'objectifs désirables que l'on perçoit; désirer faire du bien à des gens que l'on connaît ne produira pas le maximum pour la communauté, qui requiert seulement l'observation de ses règles abstraites, apparemment dénuées d'objectif. Pourtant c'est ce petit bienfait qui satisfait nos sensibilités profondément enracinées, en tout cas aussi longtemps que cela nous vaut l'estime de nos proches[54].

Evolution, tradition et progrès

J'ai jusqu'ici soigneusement évité de dire que l'évolution est identique au progrès, mais lorsqu'il devient clair que ce fut l'évolution d'une tradition qui a rendu possible la civilisation, nous pouvons au moins dire que l'évolution spontanée est une condition nécessaire, sinon suffisante, du progrès. Et bien qu'elle entraîne aussi beaucoup de choses que nous n'avions pas prévues et que nous trouvons fâcheuses, elle apporte effectivement à des multitudes toujours plus nombreuses ce pour quoi les hommes se sont principalement fatigués au travail. Souvent nous en sommes mécontents parce que de nouvelles possibilités entraînent toujours de nouvelles astreintes. L'homme a le plus souvent été civilisé contre son gré. C'était le prix qu'il devait payer pour pouvoir élever de plus nombreux enfants.

Nous avons une aversion particulière pour les disciplines économiques, et les économistes sont souvent accusés d'exagérer les aspects économiques du processus. Les règles indispensables de la société libre exigent de nous bien des choses déplaisantes, telles que de supporter la concurrence des autres, d'en voir de plus riches que nous-même, etc. Mais c'est se méprendre que d'imaginer que les économistes entendent que tout soit asservi aux objectifs économiques. A strictement parler, les objectifs ultimes ne sont jamais économiques, et les prétendus buts économiques que nous poursuivons sont, au mieux, des objectifs intermédiaires par lesquels nous sommes amenés à servir autrui pour des fins qui au bout du compte ne sont pas d'ordre économique[55]. C'est la discipline du marché qui nous oblige à calculer, c'est-à-dire à être responsables de l'emploi que nous faisons des moyens par lesquels nous poursuivons nos fins.

L'ennui est que l'utilité sociale n'est pas distribuée suivant un

principe quelconque de justice. Elle ne pourrait l'être que par quelque autorité assignant des tâches spécifiées aux individus, et récompensant chacun dans la mesure où il a exécuté les ordres habilement et fidèlement; mais en même temps, cette autorité priverait chacun de l'emploi de ses propres informations au service de ses propres valeurs. Tout essai de faire correspondre la rémunération des différents services avec notre idée atavique de la justice distributive doit inévitablement détruire l'utilisation effective du savoir individuel dispersé, et donc ce que nous appelons la société pluraliste.

Que le progrès soit parfois plus rapide que nous ne le souhaiterions, je ne le conteste point; nous l'absorberions sans doute plus aisément s'il était plus lent. Mais malheureusement, *le progrès ne peut être dosé* (ni, d'ailleurs, la « croissance économique » !). Tout ce que nous pouvons est de créer des conditions qui lui soient propices et espérer que tout ira bien[56]. Il peut être stimulé ou freiné par la politique pratiquée, mais personne ne peut prédire les effets précis de telles mesures; prétendre connaître la direction désirable du progrès, cela me semble le comble de la démesure orgueilleuse. Un progrès dirigé ne serait pas le progrès. Par chance, la civilisation nous a radicalement dépouillés de la possibilité d'un contrôle collectif, sinon nous l'étoufferions probablement.

J'entends déjà nos modernes intellectuels foudroyer cette insistance sur la tradition par leur mortelle épithète de « mentalité conservatrice ». Mais pour moi il ne peut y avoir aucun doute : ce sont des traditions morales favorables plutôt que des projets raisonnés, qui ont rendu le progrès possible dans le passé et qui feront de même dans l'avenir. Enfermer l'évolution dans ce que nous sommes capables de prévoir, serait arrêter le progrès; je ne puis décrire ici plus avant les avantages du cadre fourni par un libre marché, mais c'est cet environnement propice qui donnera l'occasion d'apparaître à du neuf qui sera meilleur.

La fabrication d'une nouvelle morale pour servir de vieux instincts : Marx

Parmi les philosophes sociaux, les véritables chefs de file réactionnaires sont certainement les socialistes de toute obédience. En fait, le socialisme tout entier est un produit de la résurgence des instincts

primitifs, alors même que ses principaux théoriciens sont trop raffinés pour s'illusionner au point de croire que ces vieux instincts pourraient être satisfaits en réinstaurant dans la société élargie les règles de conduite de l'homme primitif. C'est pourquoi ces relaps rejoignent l'aile extrême du camp opposé et s'efforcent de donner une nouvelle interprétation de la morale qui serve les aspirations instinctives.

Pour voir à quel point Marx, en particulier, manquait de la moindre notion sur la façon dont des règles appropriées de juste conduite induisent à la formation d'un ordre dans la société élargie, le mieux est de nous demander ce qui l'a amené à parler du « chaos » de la production capitaliste. Ce qui l'a empêché de voir l'importance de la fonction signalisatrice des prix, par lesquels les gens sont informés de ce qu'ils devraient faire, c'est évidemment sa théorie de la valeur-travail. Sa vaine recherche d'une cause matérielle de la valeur lui faisait considérer les prix comme déterminés par le coût du travail incorporé, c'est-à-dire par ce que les gens avaient fait dans le passé, et non pas comme les signaux leur disant ce qu'il leur faut faire pour être en mesure de vendre leurs produits. En conséquence tout marxiste, jusqu'à aujourd'hui, est entièrement incapable de comprendre cet ordre autogénéré, ou de voir comment une évolution sélective, qui ne connaît aucune loi déterminant sa direction, peut engendrer un ordre autodirigé. Deux obstacles s'opposent à son projet : d'une part, l'impossibilité de réaliser par une direction centrale une division sociale du travail efficace, c'est-à-dire déterminant une adaptation constante au flux incessant d'informations mouvantes perçues par des millions d'individus ; mais surtout, le plan tout entier souffre de l'illusion que dans une société d'individus libres, où la rémunération offerte indique aux gens ce qu'ils auront à faire, les produits pourraient être distribués selon quelque principe de justice.

Tôt ou tard l'illusion de la justice sociale sera inévitablement déçue[57] ; mais l'élément le plus destructeur dans la morale constructiviste est l'égalitarisme — dont on ne peut certes *pas* faire le reproche à Karl Marx. L'égalitarisme est radicalement destructeur, d'abord parce qu'il prive les individus de la signalisation qui seule peut leur ouvrir l'occasion de choisir la direction de leurs efforts ; mais plus encore parce qu'il élimine la seule incitation par laquelle des hommes libres puissent être poussés à observer des règles morales quelles qu'elles soient : l'estime hiérarchisante de leurs semblables.

Je n'ai pas le temps d'analyser ici l'effrayante confusion qui conduit du présupposé fondamental d'une société libre, que tous doivent être jugés et traités par les autres selon les mêmes règles (l'égalité devant la loi), à réclamer que le pouvoir traite les gens différemment afin de les placer dans la même situation matérielle. Peut-être serait-ce la seule règle « juste » pour un système socialiste où le pouvoir de contrainte doit être employé pour fixer à la fois l'affectation à des catégories d'emploi et la distribution des revenus. Une distribution égalitaire enlèverait forcément toute base aux individus pour décider comment s'ajuster d'eux-mêmes dans la mosaïque générale des activités, et il ne resterait strictement que le commandement pur et simple comme fondement de tout ordre possible.

Mais de même que les opinions morales créent les institutions, les institutions engendrent des vues morales; et sous le régime prévalant aujourd'hui, celui de la démocratie illimitée où le pouvoir de conférer des avantages particuliers met les dirigeants dans la nécessité de le faire, le gouvernement est amené à satisfaire des revendications par des faveurs qui détruisent toute morale. Pendant que la réalisation du socialisme réduirait à presque rien le champ de la conduite privée morale, la nécessité politique de consentir à ce que réclament les groupes à large recrutement conduit à la dégénérescence de toute moralité publique.

Toute morale repose sur l'estime graduée dans laquelle les personnes diverses sont tenues par leurs semblables, d'après le degré de conformité de leur conduite avec une norme morale acceptée. C'est ce qui fait de la conduite morale une valeur sociale. Comme toute règle de conduite régnante dans une société, et dont l'observance intègre un individu dans cette société, les règles morales ne sont acceptées que si elles sont également applicables à tous. Cela implique que la moralité soit protégée par une discrimination entre les gens qui en suivent les règles et ceux qui ne le font pas, sans égard aux motifs pour lesquels ces derniers enfreignent les règles. *La morale présuppose un effort résolu vers l'excellence, et que l'on reconnaisse que certains y réussissent mieux que d'autres*, sans s'enquérir de mobiles que nous ne pouvons jamais connaître. Ceux qui observent les règles sont considérés comme meilleurs, au sens de présenter une valeur supérieure en comparaison de ceux qui ne les observent pas; en conséquence les premiers sont fondés à ne pas admettre les seconds dans leur compagnie. Sans cela, la moralité ne pourrait que disparaître.

Je doute qu'aucune règle morale puisse être préservée sans que soient exclus de la compagnie décente ceux qui l'enfreignent régulièrement — et même, si les gens ne défendent pas à leurs enfants de se mêler à ceux qui ont de mauvaises manières. C'est par la séparation des groupes et par leurs principes distinctifs d'admission, qu'opère la sanction du comportement moral. La moralité démocratique peut exiger qu'*a priori* toute personne soit présumée se conduire honnêtement et décemment, jusqu'à ce qu'elle en donne la preuve opposée — mais l'on ne peut nous demander de suspendre cette discipline essentielle sans détruire les opinions morales.

L'individu consciencieux et courageux peut, en de rares occasions, décider de braver l'opinion générale et de désobéir à une règle qu'il considère comme fausse, à condition d'observer scrupuleusement tout le reste afin de prouver son respect général pour l'ensemble des règles morales admises. Mais il ne peut y avoir d'excuse ou de pardon pour un rejet systématique des règles morales acceptées, sous prétexte qu'elles n'ont pas de justification rationnelle claire. La seule base pour juger telle ou telle règle, consiste à trouver si elle est conciliable ou non avec la majorité des autres règles qui sont généralement admises.

Il est assurément déplorable que des hommes puissent être rendus mauvais par leur milieu, mais cela ne change rien au fait qu'ils sont mauvais et doivent être traités comme tels. Le pécheur repentant peut gagner son absolution, mais aussi longtemps qu'il persiste à violer les règles morales il doit rester un membre moins estimé de la société. Le crime n'est pas nécessairement causé par la pauvreté, et n'est pas excusé par le milieu. Il y a beaucoup de gens pauvres plus honnêtes que bien des riches, et la moralité des classes moyennes est probablement meilleure en général que celle des riches. Mais moralement une personne qui contrevient aux règles doit être comptée comme *persona non grata* même si elle ne sait mieux faire. Que bien souvent les gens auront beaucoup à apprendre afin d'être acceptés dans un autre groupe est une chose excellente. Même la bonne réputation est basée non pas sur l'intention mais sur les actes dignes d'éloges, et il doit en être ainsi.

Dans une culture dégagée par la sélection des groupes, l'imposition de l'égalitarisme arrête forcément l'évolution ultérieure. L'égalitarisme n'est pas une opinion majoritaire, c'est le produit de la démocratie illimitée où il est nécessaire de solliciter l'appui même des gens les plus mépri-

sables moralement. Et tandis que c'est un des principes indispensables d'une société libre, que nous estimions les gens d'après la moralité de leur conduite manifeste, sans égard aux raisons — jamais pleinement connues — de leurs défaillances, l'égalitarisme prêche que nul n'est meilleur que n'importe qui d'autre. L'argument invoqué est que ce n'est la faute de personne si elle est ce qu'elle est, car toute la responsabilité en est imputable à la « société ».

« Ce n'est pas votre faute », voilà le cri de ralliement avec lequel la démagogie de la démocratie illimitée, aidée par des théories psychologiques scientistes, s'est rangée du côté de ceux qui réclament une part dans l'aisance de notre société sans se plier à la discipline qui en est la source. Ce n'est pas en concédant le « droit à l'égalité de sollicitude et de respect »[58] à ceux qui violent le code de la civilisation, que l'on protège celle-ci.

Nous ne pouvons pas non plus, par souci de fidélité à notre société, accepter comme également légitimes toutes les convictions morales qui sont professées avec une égale sincérité, et reconnaître le droit à la vendetta, à l'infanticide, ni même au vol; ni aucune autre croyance morale opposée à celles sur lesquelles repose le fonctionnement de notre société. Ce qui fait d'un individu le membre d'une société et lui donne des droits dans son sein, c'est qu'il obéit à ses règles. Des façons de voir entièrement contraires peuvent lui conférer des droits dans d'autres sociétés mais pas dans la nôtre. Pour la science de l'anthropologie, toutes les cultures et toutes les morales peuvent être également bonnes, mais nous ne faisons durer notre société qu'en traitant les autres comme moins bonnes que la nôtre.

Notre civilisation avance en faisant l'usage le plus complet possible de la diversité infinie des individus dans l'espèce humaine, diversité apparemment plus grande que celle de toutes les autres espèces animales vivant à l'état sauvage[59], qui ont généralement dû s'adapter à un compartiment écologique particulier. La culture a fourni une grande variété de biotopes culturels dans lesquels cette large diversité de facultés humaines innées ou acquises peuvent être mises en œuvre. Et pour que nous puissions tirer parti des connaissances spécialisées du réel que possèdent les individus habitant d'autres endroits de ce monde, il nous faut les laisser être informés par les signaux impersonnels du marché, de la façon la meilleure qui s'offre à eux d'utiliser leur savoir à leur avantage et pour le plus grand avantage général.

Ce serait en vérité une tragique farce de l'Histoire si l'homme, qui doit son progrès rapide à rien tant qu'à l'exceptionnelle diversité des dons individuels, devait mettre fin à son évolution en imposant à tous un système égalitaire obligatoire.

La destruction de valeurs indispensables par erreur scientifique : Freud

J'en viens finalement à ce qui depuis nombre d'années est devenu un de mes principaux sujets de réflexion et d'inquiétude : la destruction de valeurs irremplaçables par erreur scientifique[60]. Les menaces ne viennent pas toutes du socialisme, bien que les erreurs que je vais examiner conduisent pour la plupart au socialisme.

Ce dernier reçoit des renforts du fait d'erreurs purement intellectuelles dans les domaines connexes de la philosophie, de la sociologie, du droit et de la psychologie. Dans les trois premiers ces erreurs dérivent surtout du scientisme cartésien et constructiviste tel que l'a développé Auguste Comte[61]. Le positivisme logique a tenté de montrer que toutes les valeurs morales sont « dénuées de signification », et purement « émotionnelles »; il n'a que mépris pour l'idée que même des réactions émotives sélectionnées par l'évolution biologique ou culturelle peuvent être de la plus grande importance pour la cohésion d'une société avancée. La sociologie de la connaissance, provenant de la même source, tente pareillement de discréditer toutes les opinions morales en les prétendant dictées par les mobiles intéressés de leurs partisans.

Malgré la gratitude que nous devons tous avoir envers les sociologues pour une part de leur travail descriptif (pour lequel cependant des anthropologues et des historiens auraient peut-être été aussi qualifiés), je dois avouer qu'une discipline théorique de la sociologie me semble toujours n'avoir pas plus de raison d'être qu'il n'y en aurait pour une discipline théorique de naturologie, en plus des disciplines théoriques vouées aux diverses classes de phénomènes naturels ou sociaux. Je suis tout à fait certain, cependant, que la sociologie de la connaissance a compris tout de travers le processus de croissance du savoir par son désir d'amener le genre humain à monter sur ses propres épaules (intention caractéristiquement réaffirmée maintenant par le

behavioriste B. F. Skinner, disant « mankind should pull itself up by its own bootstraps »).

J'ai essayé, plus tôt dans cet ouvrage, de montrer que le positivisme juridique, dans son affirmation que toute règle de droit doit se rattacher à un acte conscient de législation et que toutes les idées de justice se ramènent à la manifestation d'intérêts particuliers, est dans l'erreur à la fois conceptuellement et historiquement[62]. Mais les effets culturellement les plus dévastateurs sont sortis de l'entreprise des psychiatres s'efforçant de guérir les gens en libérant leurs instincts héréditaires. Après avoir loué ci-avant mes amis de Vienne, Popper, Lorenz, Gombrich et Bertalanffy, je suis au regret de devoir concéder que le positivisme logique de Carnap et le positivisme juridique de Kelsen ne sont pas, de loin, les pires choses qui soient venues de Vienne.

Par ses profondes répercussions sur l'éducation, Sigmund Freud est probablement devenu le plus grand démolisseur de la culture. Bien que sur ses vieux jours, dans *Malaises dans la civilisation*[63], il semble n'avoir pas peu été troublé par certaines conséquences de son enseignement, son objectif fondamental qui fut d'abolir les répressions culturellement acquises et d'affranchir les pulsions naturelles a ouvert la plus fatale offensive contre la base de toute civilisation.

Le mouvement a culminé il y a une trentaine d'années et la génération qui a mûri depuis a été largement éduquée selon ses théories. Je vous donnerai de cette époque seulement une expression particulièrement crue des idées fondamentales, formulée par un psychiatre canadien qui devint plus tard le premier secrétaire général de l'Organisation mondiale pour la Santé. En 1946 feu le Dr G. B. Chisholm, dans un ouvrage qui fut l'objet des éloges d'une haute autorité juridique américaine, préconisait

> l'éradication du concept de bien et de mal qui a été la base de la formation des enfants, la substitution de la pensée intelligente et rationnelle à la foi dans les certitudes des vieilles gens (... étant donné que) la plupart des psychiatres et psychologues ainsi que maintes autres personnalités respectables se sont évadés de ces chaînes morales et sont capables d'observer et de penser librement.

Dans son opinion, c'était la tâche des psychiatres que de libérer la race humaine du « fardeau mutilateur du bien et du mal » et des « concepts pervers du bien et du mal », en décidant par là de son avenir immédiat[64].

C'est la moisson de cette semence que nous récoltons aujourd'hui. Ces sauvages non domestiqués qui se représentent comme aliénés de quelque chose qu'ils n'ont jamais appris, et qui même entreprennent de bâtir une « contre-culture », sont l'inévitable produit de l'éducation permissive qui se dérobe au devoir de transmettre le fardeau de la culture, et se fie aux *instincts naturels qui sont les instincts du sauvage*. Je n'ai pas été étonné le moins du monde lorsque, d'après un reportage dans le *Times*, une récente conférence d'officiers de police supérieurs, ainsi que d'autres experts reconnurent qu'une notable proportion des terroristes d'aujourd'hui ont étudié la sociologie ou les sciences politiques et didactiques[65]. Que pouvons-nous attendre d'une génération qui a atteint l'âge adulte pendant les cinquante années où la scène intellectuelle britannique a été dominée par une personnalité qui avait publiquement déclaré avoir toujours été et vouloir toujours rester un immoraliste ?

Nous devons être reconnaissants de voir, avant que cette marée ait définitivement détruit la civilisation, qu'une réaction de rejet se manifeste dans le domaine même où le mal a pris naissance. Il y a trois ans, le Pr Donald Campbell de la Northwest University, dans son allocution présidentielle à l'Association psychologique américaine, parlant des « Conflits entre l'Evolution biologique et l'Evolution sociale », déclara :

> « Si, comme je l'affirme, il existe dans la psychologie aujourd'hui un postulat de fond généralement accepté, d'après lequel les impulsions fournies à l'homme par l'évolution biologique sont bonnes et optimales, à la fois pour l'individu et pour la société, tandis que les traditions morales répressives ou inhibitrices sont néfastes, alors à mon avis ce postulat peut maintenant être considéré comme faux scientifiquement, d'après la perspective scientifique élargie ouverte par la considération conjointe de la génétique démographique et de l'évolution du système social... La psychologie pourrait bien contribuer à l'effritement des assises qui soutiennent une chose probablement extrêmement précieuse, à savoir les systèmes inhibiteurs édifiés par l'évolution sociale et que nous ne comprenons pas encore pleinement[66].

Et il ajouta peu après : « Le recrutement des chercheurs en psychologie et psychiatrie pourrait être de nature à sélectionner des personnes particulièrement désireuses de contester l'orthodoxie culturelle »[67]. A la fureur que provoqua cette allocution[68] nous pouvons juger combien profondément ces idées sont enracinées encore dans la

théorie psychologique contemporaine. Il y a des efforts salutaires analogues de la part des Prs Thomas Szaz de la Syracuse University[69] et H. J. Eysenck en Grande-Bretagne[70]. Ainsi tout espoir n'est pas perdu.

A fronts renversés

Si notre civilisation survit — ce qu'elle ne pourra sans renoncer à ces erreurs — je crois que les hommes de l'avenir regarderont en arrière notre temps comme une époque de superstition, principalement caractérisée par les noms de Karl Marx et Sigmund Freud.

Je crois que les gens découvriront alors que les idées les plus répandues qui dominèrent le XXe siècle — celle d'une économie planifiée avec juste distribution, celle de la libération personnelle par le rejet des refoulements et de la morale traditionnelle, celle de l'éducation permissive comme voie vers la liberté et celle du remplacement du marché par un arrangement rationnel confié à un corps politique doté de pouvoirs coercitifs — étaient toutes basées sur des superstitions au sens strict du terme.

Une époque de superstition est celle où les gens imaginent qu'ils en savent plus qu'ils n'en savent en réalité. En ce sens, le XXe siècle aura été certainement exceptionnellement riche en superstitions, et la cause en est une surestimation de ce que la science a accompli — non pas dans le champ des phénomènes relativement simples où elle a certes été extraordinairement efficace, mais dans le domaine des phénomènes complexes; car dans ces derniers l'application des techniques qui ont si bien réussi essentiellement dans les phénomènes simples, s'est révélée très déroutante.

L'ironie de la chose est que ces superstitions sont en grande partie sorties de notre héritage de l'Ere de la Raison, cette ennemie infatigable de tout ce qu'*elle* considérait comme des superstitions. Si l'Ere des Lumières a découvert que le rôle assigné à l'esprit humain dans la construction intelligente avait été par trop exigu dans les temps antérieurs, nous nous apercevons que la tâche que notre temps assigne à la construction rationnelle de nouvelles institutions est de beaucoup trop étendue.

Ce que l'âge du rationalisme et du positivisme moderne nous a enseigné à considérer comme des concrétions dépourvues de sens et de

raison d'être, dues à l'accident ou au caprice, s'avère en maintes occasions être les fondations sur lesquelles repose notre capacité de penser rationnellement. *L'homme n'est pas le maître de son destin et ne le sera jamais ; sa raison même progresse toujours en le poussant vers l'inconnu et l'imprévisible, et c'est là qu'il apprend de nouvelles choses.*

En concluant cet épilogue, j'ai de plus en plus clairement conscience qu'il ne devrait pas être cela mais plutôt un nouveau commencement. Mais j'ose à peine espérer que, pour moi, il puisse en être un.

NOTES*

12. OPINION MAJORITAIRE ET DÉMOCRATIE CONTEMPORAINE

* XÉNOPHON, *Helenica*, I, VII, 12-16. Une version en allemand plus ancienne de ce qui est maintenant devenu les chapitres 12 et 13 a été publiée sous le titre Anschauungen der Mehrheit und zeitgenossische Demokratie dans *Ordo*, XV, XVI, Düsseldorf et Munich, 1965, et a été reprise dans mes *Freiburger Studien*, Tübingen, 1969.

1. Un symptôme très significatif en a été l'article de Cecil KING dans *The Times* de Londres, le 16 septembre 1968, intitulé The Declining Reputation of Parliamentary Democracy, où il s'exprimait comme ceci :

   « Ce qui m'inquiète le plus l'esprit, c'est le déclin mondial de l'autorité et du respect envers les institutions démocratiques. Il y a un siècle, l'on pensait très généralement dans les pays évolués du monde entier que le gouvernement parlementaire était la meilleure forme du pouvoir. Mais aujourd'hui le mécontentement vis-à-vis du gouvernement parlementaire est largement répandu. Personne ne peut soutenir raisonnablement que les parlements, en Europe ou en Amérique, accroissent leur prestige... La réputation du gouvernement parlementaire est tombée si bas que l'on en vient à le défendre par cet argument que, si mauvais qu'il soit, les autres formes de pouvoir sont pires. »

   Parmi la littérature sans cesse plus abondante à ce sujet, quelques ouvrages récents sont : Robert Moss, *The Collapse of Democracy*, Londres, 1975; K. SONTHEIMER, G. A. RITTER et divers, *Der Überdruss an der Demokratie*, Cologne, 1970; C. JULIEN, *Le Suicide de la démocratie*, Paris, 1972; et Lord HAILSHAM, *The Dilemma of Democracy*, Londres, 1978.

2. Harold D. LASSWELL, *Politics. Who get What, When, How*, New York, 1936.

3. J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, 1942, 3ᵉ éd. 1950.

* Nous avons conservé les références indiquées par l'Auteur, même dans les cas où les ouvrages cités ont été traduits en français. Et nous ne traduisons les textes cités que lorsqu'ils constituent un complément immédiat de l'exposé principal. *(N.d.T.)*

4. Démosthène, *Contre Leptines*, 92, Ed. Loeb Classical Library, trad. en anglais par J. H. Vince, p. 552-553. Voir aussi, à propos de l'épisode auquel se réfère le passage de Xénophon cité en exergue de ce chapitre, Lord Acton, *History of Freedom*, Londres, 1907, p. 12 :

   « En une occasion mémorable, les Athéniens assemblés déclarèrent qu'il serait monstrueux de les empêcher de faire quoi que ce soit qui leur convînt ; aucune puissance ne pouvait les entraver; ils résolurent que nulle obligation ne devrait leur faire obstacle et qu'ils ne seraient tenus par aucune loi qu'ils n'eussent faite eux-mêmes. C'est ainsi que le peuple athénien, d'émancipé devint tyran. »

5. Aristote, *Politique*, IV, iv, 7, Ed. Loeb Classical Library, traduction en anglais de H. Rackham, Cambridge, Mass., et Londres, 1932, p. 304-305.

6. Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, New York, 1965, p. 312. Toute la section 7 du chapitre 13, p. 306 à 314, de ce livre est d'un haut intérêt quant au présent thème.

7. Richard Wollheim, A Paradox in the Theory of Democracy, dans le recueil par Peter Laslett et W. G. Runciman, *Philosophy, Politics and Society*, 2e série, Oxford, 1962, p. 72.

8. Georges Burdeau, tel que cité dans le premier volume, p. 1, n. 4.

9. Il semblerait, comme le confirme M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1967, p. 217, que James Mill fut à cet égard le principal coupable; cependant, il est difficile de trouver dans son *Essay on Government* une déclaration précise en ce sens. Mais nous pouvons déceler clairement son influence dans l'œuvre de son fils, par exemple lorsque J. S. Mill soutient dans *On Liberty* que « la nation n'a pas besoin d'être protégée contre sa propre volonté », Ed. Everyman, p. 67.

10. Les Américains au temps de leur révolution comprenaient parfaitement le défaut de la Constitution britannique, et l'un de leurs penseurs les plus pénétrants en matière constitutionnelle, James Wilson (d'après ce qu'en rapporte M. J. C. Vile, *op. cit.*, p. 158) :

    rejetait la doctrine de la souveraineté parlementaire d'après Blackstone comme désuète. Les Britanniques (soutenait-il) ne comprennent pas l'idée d'une constitution qui limite et régit les actes d'une législature. Ce fut là un progrès dans la science du gouvernement, réservé aux Américains.

    Voir aussi l'article An Enviable Freedom dans *The Economist*, 2 avril 1977, p. 38 :

    « Le système américain pourrait ainsi représenter ce qui se serait passé en Angleterre si l'on n'y avait adopté la théorie de la souveraineté absolue parlementaire — dont le corollaire aujourd'hui largement mythique était que le citoyen lésé peut se tourner vers le Parlement pour obtenir d'être rétabli dans ses droits. »

    Mais je doute que les Américains aient réussi à résoudre le problème avec plus d'efficacité. Si on les examine attentivement, les deux paradigmes du gouvernement démocratique — l'anglais et l'américain — sont en fait deux sortes de monstres et des caricatures de l'idéal de séparation des pouvoirs; en effet, en Grande-Bretagne, l'organe gouvernemental légifère aussi à l'occasion pour servir ses desseins momentanés mais considère comme sa tâche principale la surveillance de la conduite courante du gouvernement; tandis qu'aux Etats-Unis le gouvernement n'est pas res-

ponsable devant l'assemblée représentative, et le chef de l'exécutif peut pendant toute la durée de son mandat n'avoir pas l'appui de la majorité de cette assemblée largement occupée de problèmes de gouvernement. Pendant longtemps ces vices de structure ont pu être négligés puisque le système « marchait »; mais désormais cela semble difficilement soutenable.

Le pouvoir du Parlement britannique peut être illustré par le fait que, si je ne m'abuse (et en supposant qu'il me considère comme assez important), le Parlement pourrait ordonner que je sois enfermé dans la tour de Londres pour outrage à son égard, en raison de ce que j'écris dans cet endroit de mon livre !

11. Cf. J. L. TALMON, *The Origins of Totalitarian Democracy*, Londres, 1952, et R. R. PALMER, *The Age of Democratic Revolution*, Princeton, 1959.

12. E. HEIMANN, Rationalism, Christianity and Democracy, *Festgabe für Alfred Weber*, Heidelberg, 1949, p. 175.

13. Cf. Wilhelm HENNIS, *Demokratisierung : Zur Problematik eines Begriffs*, Cologne, 1970; et aussi J. A. SCHUMPETER, ouvr. cité, p. 242.

14. Cf. Ludwig von MISES, *Human Action*, Yale University Press, 1949; 3e éd. révisée, Chicago, 1966, p. 150 : la démocratie « fournit une méthode pour adapter pacifiquement la conduite du pouvoir à la volonté de la majorité »; de même K. R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, Londres, 1945; 4e éd., Princeton, 1963, vol. 1, p. 124 : « I suggest the term « democracy » as a short handy label for... governments of which we can get rid without bloodshed — for example, by way of general elections; that is to say, the social institutions provide the means by which the rulers may be dismissed by the ruled » : également, J. A. SCHUMPETER, *op. cit.*, *passim*, ainsi que les références que j'ai indiquées dans *The Constitution of Liberty*, Londres et Chicago, 1960, p. 444, n. 9. Je regrette un peu d'avoir été alors emporté par de Tocqueville, au point de décrire (p. 108), parmi les trois arguments que je mentionnais en faveur de la démocratie, celle-ci comme la seule méthode efficace pour faire l'éducation de la majorité en matière politique; et d'avoir écrit que c'était là « le plus puissant » des trois arguments. Il est assurément très important, mais moins évidemment que celui auquel j'avais donné la première place : sa fonction comme instrument des changements pacifiques.

15. Ces dangers du gouvernement démocratique étaient remarquablement perçus par les Old Whigs. Voir par exemple les très importantes *Cato's Letters* de John TRENCHARD et Thomas GORDON qui parurent dans la presse londonienne entre 1720 et 1722, et furent par la suite réimprimées plusieurs fois en recueil (elles sont maintenant le plus aisément accessibles dans le volume *The English Libertarian Heritage*, éd. par David L. JACOBSON, Indianapolis, 1965). La lettre du 13 janvier 1721 (p. 124 dans le recueil cité) expose que lorsque « le poids de l'infamie est divisé entre beaucoup de gens, nul d'entre eux n'est écrasé par son propre fardeau ». Il est vrai aussi que, lorsqu'une tâche est considérée comme conférant une distinction, l'on sent aussi qu'elle impose un devoir; tandis que ce qui est le droit de tout un chacun se trouve facilement regardé comme légitimement régi par le caprice personnel.

16. Cf. J. A. SCHUMPETER, *op. cit.*, p. 258, à propos de :

> « Ce champ étroit que l'esprit du citoyen individuel peut embrasser avec une pleine perception de sa réalité. En gros, cela comporte les sujets qui le concernent directement, sa famille, ses opérations professionnelles, ses distractions, ses amis et ennemis, sa ville ou son quartier, son milieu, son église, son syndicat ou groupe social quelconque auquel il participe activement — les

choses qui tombent sous son observation personnelle, qui lui sont familières indépendamment de ce qu'en disent ses journaux, ce sur quoi il peut exercer une influence ou une action directrice, et pour quoi il se sent la sorte de responsabilité qui découle de la relation directe entre un certain comportement et ses conséquences favorables ou défavorables. »

17. Cf. *Cato's Letters*, lettre nº 60 du 6 janvier 1721, *op. cit.*, p. 121. Cf. la citation de William PALEY ci-dessous (n. 4 du chap. 13). Quant à l'influence des *Cato's Letters* sur le développement des idéaux politiques américains, Clinton ROSSITER écrit dans *Seedtime of the Republic*, New York, 1953, p. 141 :

« Personne ne peut passer un moment dans les journaux d'époque, les inventaires de bibliothèques et les pamphlets des colonies d'Amérique sans s'apercevoir que les *Cato's Letters*, plutôt que le *Civil Government* de Locke, étaient la source d'idées politiques la plus populaire, la plus souvent citée et la plus estimée pendant la période coloniale. »

18. Voir *Cato's Letters*, lettre nº 62 du 20 janvier 1721, p. 128 :

« It is a mistaken notion in government, that the interest of the majority only is to be consulted, since in society everyman has a right to every man's assistance in the enjoyment and defence of his private property; otherwise the greater number may sell the lesser, and divide their estates among themselves : and so, instead of a society where all peaceable men are protected, become a conspiracy of the many against the majority. With as much equity may one man wantonly dispose of all, and violence may be sanctified by mere power. »

19. Sur ces points, voir en particulier R. A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1950, et R. A. DAHL et C. E. LINDBLOM, *Politics, Economics and Welfare*, New York, 1953.

20. On trouvera le texte entier et la référence de ce passage d'Emmanuel KANT dans l'exergue du chapitre 9 du volume 2, avec la note correspondante.

21. On en Autriche, où le chef de l'Association des Syndicats est sans conteste l'homme le plus puissant du pays; seul son bon sens général rend, pour le moment, une telle situation tolérable.

22. C. A. R. CROSSLAND, *The Future of Socialism*, Londres, 1956, p. 205.

23. Voir E. E. SCHATTSCHNEIDER, *Politics, Pressure, and the Tariff*, New York, 1935, et du même auteur *The Semi-Sovereign People*, New York, 1960.

24. Cf. Mancur OLSON Jr., *The Logic of Collective Action*, Harvard, 1965.

25. L'exposition la plus cohérente de ce point de vue a été faite par Lady Wootton (Mrs. Barbara Wootton). Voir son dernier livre à ce sujet : *Incomes Policy*, Londres, 1974.

26. Il manque en anglais un mot approprié à l'évocation de ces sortes de formations évolutives auxquelles l'allemand peut se référer approximativement par le terme *Bildungen*; c'est-à-dire à des structures qui sont le résultat d'un processus spontané de croissance. Le mot « institutions », que l'on est souvent tenté d'employer dans ce cas, est ambigu parce qu'il suggère que ces formations ont été « instituées », délibérément établies.

27. Voir le passage de C. R. A. CROSSLAND cité ci-dessus à la note 22.

28. Voir à ce propos la discussion très éclairante du caractère abstrait de la société dans K. R. POPPER, *op. cit.*, p. 175.

13. LA DIVISION DES POUVOIRS DÉMOCRATIQUES

* W. H. HUTT, *Politically impossible... ?*, Londres, 1971, p. 43; cf. aussi H. SCHOECK, *Wass heisst politisch unmöglich ?*, Zurich, 1959, et R. A. DAHL et C. E. LINDBLOM, *Politics, Economics and Welfare*, New York, 1953, p. 325 : « Peut-être la plus néfaste limitation dont souffre la capacité américaine d'agir rationnellement en matière économique consiste-t-elle dans l'énorme proportion dans laquelle le marchandage façonne toutes nos décisions politiques. »

1. M. J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1967, p. 43. Voir également l'importante conclusion, *op. cit.*, p. 347 : « C'est le souci de justice sociale qui, plus que toute autre chose, a disloqué la triade antérieure des fonctions du pouvoir et des organes correspondants, ajoutant une nouvelle dimension au gouvernement moderne. »

2. *Ibid.*, p. 63.

3. John TRENCHARD et Thomas GORDON, *Cato's Letters* (1720-1722), réimprimé dans D. L. JACOBSEN (ed.), *The English Libertarian Heritage*, Indianapolis, 1965, p. 121.

4. William PALEY, *The Principles of Moral and Political Philosophy*, 1785; éd. à Londres, 1824, p. 348 et suiv. Voir aussi Thomas DAY, Speech at the general meeting of the freeholders of the county of Cambridge, 20 mars 1782 (cité par Diana SPEARMAN, *Democracy in England*, Londres, 1957, p. 12) : « With us no discriminatory power which can affect the life, the property, or the liberty of an individual, is permitted to the sovereign itself. »

5. M. J. C. VILE, *op. cit.*, p. 158. Cf. aussi les intéressants arguments de James IREDELL dans un article de 1786 cité par Gerald STOURZH, *Vom Widerstands recht zur Verfassungsgerichtsbarkeit : Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert*, Graz, 1974, p. 31. Dans l'article de 1786, reproduit dans Griffith J. MCREE, *Life and Correspondence of James Iredell*, vol. II, New York, 1857; réimpression à New York, 1949, dont le Pr Stourzh m'a aimablement fourni un exemplaire, Iredell plaide (p. 145-148) pour une « subordination de la Législature à l'autorité de la Constitution ». Il proteste contre tout « abus d'un pouvoir illimité, auquel il ne fallait pas consentir »; et particulièrement contre « the omnipotent power of the British Parliament... the theory *of the necessity of the legislature being absolute in all cases*, because it was the great ground of the British pretensions ». Il parle plus loin du « principle of *unbounded legislative power*... that our Constitution reprobates. In England they are in this condition. In England, therefore, they are less free than we are ». Et il conclut : « It will not be denied, I suppose, that the constitution is a *law of the state*, as well as an *Act of Assembly*, with this difference only, that it is *the fundamental law*, and unalterable by the legislature, which derives all its power from it. »

Ces idées ont survécu longtemps parmi les radicaux américains qui s'en servirent finalement comme d'arguments contre les bornes imposées à la démocratie. En fait, la façon dont la Constitution américaine fut élaborée était encore exposée correctement — quoique avec une intention à demi critique — dans l'œuvre posthume du Pr J. Allen SMITH, *Growth and Decadence of Constitutional Government*, New York, 1931; réédité à Seattle, 1972. Dans son Introduction à ce livre, Vernon Louis PARRINGTON se reporte à un ouvrage antérieur de J. A. SMITH, *The Spirit of American Government*, New York, 1907; de ce dernier « la plus décisive contribution au libéralisme de 1907 fut qu'il démontrait, à partir des discours et des écrits de l'époque

(où la Constitution fut écrite), que le système fut délibérément conçu à des fins anti-démocratiques ».

Il n'est pas surprenant que l'ouvrage postérieur, dont le chapitre de conclusion souligne le danger que fait courir à la liberté individuelle l'abolition de ces barrières à l'omnipotence démocratique, ait été beaucoup moins populaire parmi les pseudo-libéraux américains. Il vaut encore la peine de lire aujourd'hui l'exposé de J. A. SMITH, où il montre que « l'efficacité de nos garanties constitutionnelles de la liberté individuelle a été grandement entamée lorsque le pouvoir politique — et plus spécialement sa branche la plus éloignée de l'influence populaire, la Cour suprême — se vit reconnaître le droit de les interpréter » (p. 279); ajoutant que « la liberté individuelle n'est pas nécessairement assurée là où la majorité a tout pouvoir » (p. 282). Lorsqu'il décrit « comment la liberté individuelle aux Etats-Unis manque aujourd'hui non seulement du soutien d'une opinion publique intelligente et active, mais souvent rencontre une certaine hostilité générale qui rend complètement inefficaces les garanties constitutionnelles » (p. 284), ces lignes donnent tout à fait l'impression d'une critique des conséquences d'idées que l'auteur avait jadis soutenues.

6. Sur la reconnaissance de ce fait par quelques auteurs allemands plus anciens, tels que le philosophe G. W. F. HEGEL et l'historien des institutions W. HASBACH, voir au vol. 1, p. 200, n. 17 et 18.

7. Sur l'appui systématiquement apporté à cette évolution par le positivisme juridique, voir au vol. 2, le chap. 8.

8. Cf. G. SARTORI, *Democratic Theory*, New York, 1965, p. 312 :

   « Whereas law, as it was formerly understood, effectively served as a solid dam against arbitrary power, legislation, as it is now understood, may be, or may become, no guarantee at all... When the rule of law resolves itself into the rule of the legislators, the way is open, at least in principle, to an oppression 'in the name of law' that has no precedent in the history of mankind. »

9. Edmund BURKE pouvait encore décrire un parti comme une union pour un principe, entre des hommes « unis pour promouvoir par leurs efforts conjugués l'intérêt national, selon quelque principe sur lequel tous sont d'accord » (*Thoughts on the Causes of the Present Discontents*, Londres, 1779).

10. Voir au vol. 2, p. 151.

11. Courtenay ILBERT, *Legislative Methods and Forms*, Oxford, 1901, p. 210.

12. Dans *Cato's Letters*, 9 février 1722, dans l'édition de D. L. JACOBSEN, citée dans la note 3 ci-dessus, p. 256.

13. Voir Gerald ABRAHAMS, *Trade Unions and the Law*, Londres, 1968.

14. Robert Moss, *The Collapse of Democracy*, Londres, 1975, p. 102 : « Ainsi les Libéraux qui béatement firent adopter une loi élaborée par la première génération de parlementaires Travaillistes, afin de tenir une promesse faite avant les élections, n'avaient très littéralement aucune idée de ce qu'ils allaient faire. »

15. Voir plus haut la citation de P. VINOGRADOFF, au vol. 1, p. 202, n. 32; et le passage de A. V. DICEY, Lord MCDERMOT et J. A. SCHUMPETER, que j'ai cité dans *The Constitution of Liberty*, Londres et Chicago, 1960, p. 506, n. 3.

16. Voir la dernière section du chapitre 1 (vol. 1) et du chapitre 8 (vol. 2) du présent ouvrage, ainsi que K. R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, Londres, 1945, 6e éd. en 1966, vol. 1, p. 121.

17. Cité par C. H. McIlwain, *The High Court of Parliament*, Yale University Press, 1910.
18. Voir à ce sujet Wilhelm Hennis, *Demokratisierung : zur Problematik eines Begriffs*, Cologne, 1970.
19. Après avoir une première fois suggéré le terme « démarchie » (dans une brochure sur *The Confusion of Language in Political Thought*, Occasional Paper 20 of the Institute of Economic Affairs, Londres, 1968), j'ai remarqué que le problème de terminologie a été examiné assez en détail dans la littérature allemande. Voir en particulier les études par Christian Meier, Drei Bemerkungen zur Vor-und Frühgeschichte des Begriffes Demokratie, in *Discordia Concors, Festschrift für Edgar Bonjour*, Bâle, 1968; *Die Entstehung des Begriffes 'Demokratie'*, Francfort-sur-le-Main, 1970; et sa contribution à l'article Demokratie dans O. Brunner, W. Conze et R. Kosselek (ed.), *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, vol. 1, 1972; dans chaque écrit l'on trouvera des références supplémentaires pour cette discussion.

14. LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ

* La citation en exergue du chapitre est tirée d'un discours de William Pitt à la Chambre des Communes le 14 janvier 1766, *Parliamentary History of England*, Londres, 1813, vol. 16. Il est remarquable qu'à cette époque, pour Pitt il n'y avait que les mesures fiscales qui, parmi les questions évoquées par le Parlement, impliquaient une contrainte sur des personnes privées; le reste des règles obligatoires de juste conduite consistait principalement en normes de la Common Law et non en textes législatifs, et apparaissaient par conséquent extérieures aux préoccupations normales d'un corps constitué chargé principalement de gouverner, plus que de créer le droit.

1. Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.
2. Sur l'importante discussion récemment ouverte à propos de l' « Etat minimal », avec l'ouvrage de Robert Nozik, *Anarchy, State, and Utopia*, New York, 1974, voir la préface du présent volume.
3. Voir Mancur Olson Jr., *op. cit.*, et les diverses études importantes de R. H. Coase sur ce sujet.
4. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, 1962.
5. *Ibid.*
6. Au Japon, toutefois, les musées et institutions de ce genre sont fournis par l'entreprise privée dans une mesure considérable.
7. Cf. Martin Anderson, *The Federal Bulldozer*, Cambridge, Mass., 1964; Jane Jacobs, *The Economy of Cities*, New York, 1969; et Edward C. Banfield, *The Unheavenly City*, Boston, 1970, puis *Unheavenly City Revisited*, Boston, 1974.
8. Richard C. Cornuelle, *Reclaiming the American Dream*, New York, 1965. Voici la conclusion de Cornuelle (p. 40) :

   « Mobilisé à plein, le secteur indépendant pourrait, à mon avis : (1) Mettre au travail quiconque veut travailler et en est capable; (2) Balayer la pauvreté; (3) Poser et résoudre le problème agricole; (4) Fournir à tous de bons soins de santé; (5) Mettre un terme à la délinquance juvénile; (6) Rénover nos villes et cités, et changer les taudis anonymes en communautés humaines; (7) Payer

des retraites convenables à tout le monde; (8) Remplacer des centaines de réglementations gouvernementales par de plus efficaces codes de conduite, vigoureusement appuyés par chaque profession et une presse vivante; (9) Gérer la totalité de l'effort national de recherche; (10) Transformer notre politique étrangère en une croisade mondiale pour le bien-être humain et la dignité personnelle; (11) Servir de levier à une plus large répartition des valeurs mobilières; (12) Stopper la pollution de l'air et de l'eau; (13) Fournir à chaque personne l'instruction dont elle a besoin, envie et utilisation; (14) Offrir à qui en veut les ouvertures culturelles et formatrices; (15) Faire disparaître la ségrégation raciale.

« Le secteur indépendant a la capacité de réaliser toutes ces formidables choses. Mais curieusement, plus ses forces ont augmenté, et moins nous lui avons donné à faire, en assignant au gouvernement de plus en plus de tâches communes. »

Je reproduis ce remarquable défi pour inciter le plus possible de lecteurs à consulter ce livre injustement négligé.

9. J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Boston, 1969.

10. Adolf WAGNER, *Finanzwissenschaft*, 1873; 3e éd., Leipzig, 1883, 1re partie, p. 67; et cf. H. TIMM, Das Gesetz der wachsenden Staatsaufgaben, *Finanzarchiv*, N.F., 21, 1961, ainsi que H. TIMM et R. HALLER (eds.), *Beiträge zur Theorie des öffentlichen Ausgaben. Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, N.F., 47, 1967. Alors que, pour autant qu'il s'agisse des activités contraignantes du Pouvoir, l'on a pu dire justement que nous devrions être heureux de recevoir de lui moins de gouvernement que nous n'en payons, l'inverse est probablement vrai quand il s'agit des services qu'il rend. Le volume des dépenses publiques n'est manifestement pas une mesure valable des services effectivement fournis par le gouvernement. Comme il est techniquement nécessaire d'inclure dans les statistiques nationales du revenu global les services du gouvernement au prix qu'ils nous coûtent, il est fort probable que l'image que ces statistiques nous donnent de l'importance de sa contribution au flux de services rendus au peuple soit totalement étrangère à la réalité.

11. J. K. GALBRAITH, *op. cit.*, et cf. aussi Anthony DOWNS, Why Government Budget is too Small in a Democracy, *World Politics*, vol. 12, 1966.

12. Voir Arthur SELDON, *Taxation and Welfare*, I.E.A. Research Monograph nº 14, Londres, 1967, notamment le tableau p. 18.

13. Sur le fait que dans tous les Etats européens civilisés, même à l'apogée de la prétendue période du *laissez-faire* il existait des dispositions permanentes pour subvenir aux nécessités des pauvres gens, voir au vol. 2, p. 215, n. 8.

14. Voir mon livre *The Constitution of Liberty*, Londres et Chicago, 1960, chap. 19.

15. Cf. R. H. COASE, The British Post Office and the Messenger Companies, *Journal of Law and Economics*, vol. IV, 1961, et la déclaration du secrétaire général du Syndicat des Postiers, à Bournemouth le 24 mai 1976, reproduite le lendemain dans *The Times* de Londres, disant que « les gouvernements de l'une et l'autre couleur ont réduit ce qui était jadis un grand service public au niveau d'une plaisanterie de chansonniers ».

16. Voir ma brochure *Denationalization of Money*, Institute of Economic Affairs, 2e éd., Londres, 1978.

17. Voir *The Constitution of Liberty*, Londres, 1960, chap. 24.

18. Voir la note 4 ci-dessus.

19. Voir le livre de R. C. CORNUELLE cité en note 8 ci-dessus.

20. Cf. F. A. MANN, Esquisse d'une histoire de l'Expropriation, *Law Quarterly Review*, 75, 1958.

21. Cf. Alan F. WESTIN, *Privacy and Freedom*, New York, 1968. Combien fondées étaient mes appréhensions formulées dans *The Constitution of Liberty* (p. 300) à propos des conséquences d'un service national de santé généralisé, sur la liberté des personnes privées, voilà qui a été confirmé de façon affligeante par un article de D. GOULD, Au diable le Secret Médical, dans le *New Statesman* du 3 mars 1876, où il est soutenu que :

> « Idéalement, nos fichiers médicaux devraient être envoyés au Ministère de la Santé, disons chaque année, et toutes les informations y figurant passées à un ordinateur. De plus, ces fiches devraient mentionner nos emplois, passés et présents, nos voyages, nos parents, si nous fumons ou buvons, et quoi, ce que nous mangeons et ne mangeons pas, combien nous gagnons, quelle sorte d'exercice nous prenons, notre poids, notre taille; peut-être même les résultats de tests psychologiques périodiques, et une foule d'autres détails intimes.
>
> « Des fiches complètes, analysées par ordinateur, ... pourraient même révéler que certaines personnes ne doivent pas être autorisées à conduire une voiture, ou à siéger au Gouvernement ! Ah ! Et la sacro-sainte liberté de l'individu ? La liberté, mes bottes ! Nous survivons en commun ou pas du tout, et les médecins aujourd'hui sont au service de l'Etat tout autant que de leurs patients. Assez de fariboles, nous devons admettre que tout secret est un mauvais secret. »

15. POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET MARCHÉ

* Ludwig von MISES, *Human Action : A Treatise on Economics*, Yale University Press, 1949, p. 239.

1. Le présent chapitre a été écrit dans une forme relativement proche de l'actuelle il y a environ dix ans; après avoir servi à des conférences publiques à Chicago et à Kiel, le texte a été partiellement publié sous le titre Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, dans *Kieler Vorträge*, n° 56, Kiel, 1969, et en anglais plus récemment dans mes *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Londres et Chicago, 1977. Je l'ai laissé largement inchangé parce que, déjà, il occupe beaucoup de place dans le présent contexte, et que toute tentative d'y insérer des références aux événements plus récents aurait été inopportune. Il me faut cependant au moins signaler quelques-uns des ouvrages qui ont substantiellement développé les idées ici esquissées, tels que : Murray ROTHBARD, *Power and Market*, Menlo Park, 1970; John S. MACGEE, *In Defence of Industrial Concentration*, New York, 1971; D. T. ARMENTANO, *The Myth of Antitrust*, New Rochelle, NY, 1972, et particulièrement Israel KIRZNER, *Competition and Entrepreneurship*, Chicago, 1973; plusieurs essais d'Erich HOPPMANN, spécialement Missbrauch der Missbrauchaufsicht, *Mitteilungen der List Gesellschaft*, mai 1976; enfin Preisunelastizität der Nachfrage als Quelle von Marktbeherrschung dans H. GUTZLER et J. H. KAISER (eds), *Wettbewerb im Wandel*, Baden-Baden, 1976.

2. Parmi les rares savants qui ont vu cela, il y a le sociologue Leopold von WIESE. Voir son exposé Die Konkurrenz, vorwiegend in sociologisch-systematischer Betrachtung, *Verhandlungen des 6. Deutschen Soziologentages*, 1929.

3. Ceci paraît avoir été mal compris par J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, 1942, p. 101, où il affirme que :

   « Il y a des méthodes supérieures accessibles au monopoliste, qui ou bien ne le sont pas, ou le sont moins aisément, pour une foule de compétiteurs : car leurs avantages, bien que n'étant pas strictement utilisables au niveau de l'entreprise concurrentielle, sont en pratique assurés uniquement au niveau du monopole; par exemple, parce que la réalisation d'un monopole peut accroître la part d'influence des meilleurs cerveaux et diminuer celle des cerveaux moins brillants. »

   Une telle situation peut effectivement conduire à un monopole, mais ce qui donnerait aux meilleurs cerveaux une influence accrue, ce ne serait pas le monopole; peut-être serait-ce la dimension.

4. Dans les deux cas, nous devons inclure dans les coûts de production les autres produits possibles que la personne considérée, ou la firme, pourrait produire à la place. Il serait par conséquent compatible avec ces conditions que quelqu'un, qui serait capable de produire un certain bien à meilleur compte que tout le monde, ne le fasse cependant pas et produise à la place un autre bien parce que, pour ce dernier, sa supériorité sur les autres producteurs est encore plus grande.

5. Il peut être instructif de donner un exemple du genre d'obstacles que celui qui croit avoir trouvé le moyen de faire mieux qu'avec les procédés de routine, risque de trouver sur sa route dans le milieu contemporain. J'ai eu l'occasion de suivre pendant plusieurs années, en détail, la façon dont se produisit un tel échec. Il s'agissait d'un entrepreneur immobilier américain qui, après avoir étudié le prix de vente et les loyers, les salaires et le coût des matériaux dans une ville d'Europe, fut persuadé qu'il pourrait y fournir de meilleures maisons à un prix considérablement abaissé, tout en faisant un profit substantiel. Ce qui lui fit abandonner finalement son plan, s'appelle : réglementations de la construction, règles syndicales, prix de cartel de l'outillage, coût de la procédure administrative pour l'obtention de toutes les autorisations et approbations requises; le tout annulait toutes les économies qu'il envisageait de réaliser par sa méthode de production. Je ne puis dire si les obstacles les plus décisifs furent dressés directement par l'Etat, ou par la tolérance de celui-ci envers les pratiques restrictives des entrepreneurs ou des syndicats. La chose évidente était que si des possibilités éprouvées de réduire le coût des logements ne pouvaient être mises à profit, la raison en était que ceux qui connaissaient ces possibilités n'étaient pas autorisés à les appliquer.

6. Il est opportun de noter qu'il est parfois aisé de réaliser des profits importants et rapides, dans une économie où une vive croissance est possible parce que beaucoup de défauts peuvent être promptement corrigés; une telle économie a presque certainement été conduite à une situation défavorable, et si l'on se propose d'exploiter les chances manifestes cela peut aller très vite. Ceci montre, incidemment, combien il est absurde de juger des performances relatives par le taux de croissance; au moins une fois sur deux, la croissance rapide dénote des négligences passées plutôt que des réussites présentes. A bien des égards, il n'est pas plus difficile pour un pays sous-développé que pour un autre, de croître rapidement dès lors que le cadre institutionnel approprié a été établi.

7. C'est encore, pourtant, simplifier à l'excès le problème que de dire qu'il consiste à utiliser les connaissances dispersées entre des milliers d'individus. Il ne suffit pas d'utiliser l'information concrète que les individus possèdent, il s'agit de mettre en œuvre leur aptitude à apprendre d'autres faits favorables à leurs objectifs, survenant au moment considéré. C'est la raison pour laquelle toute l'information accessible aux individus (plutôt que déjà possédée par eux) ne peut jamais être placée à la disposition de quelque autre agent officiel; ces connaissances virtuelles ne pourront être utilisées que si les personnes qui savent où se les procurer sont appelées à prendre les décisions que ces informations nouvelles conditionnent. Chaque personne trouvera en elle-même, ou ira chercher au bon endroit, des connaissances utiles lorsqu'elle se trouvera devant un problème qui la concerne; mais elle ne pourra jamais transmettre à d'autres la totalité de ses connaissances acquises, et encore moins les connaissances qu'elle sait comment acquérir en cas de besoin.

8. Cf. W. MIETH, Unsicherheitsbereiche bei wirtschaftspolitischen Sachurteil als Quelle volkswirtschaftlicher Vorurteile, dans W. STRZELEWICZ (ed.), *Das Vorurteil als Bildungsbarriere*, Göttingen, 1965, p. 192.

9. Cela a été souligné à maintes reprises par Milton FRIEDMAN; voir, par exemple, de lui : *Capitalism and Freedom*, Chicago, 1962.

10. W. L. LETWIN, *Law and Economic Policy in America*, New York, 1965, p. 281.

11. Il s'agit de la loi *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* du 27 juillet 1957.

12. Sur tout ceci et les problèmes examinés dans les paragraphes suivants, voir Mancur OLSON Jr., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1933.

13. Gunnar MYRDAL, *An International Economy*, New York, 1956, et J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Boston, 1969.

14. J. K. GALBRAITH, *op. cit.*

15. Mancur OLSON Jr., *op. cit.*

16. L'AVORTEMENT DE L'IDÉAL DÉMOCRATIQUE. RÉCAPITULATION

* Comte Axel Oxenstjerna (1583-1654) dans une lettre à son fils, 1648 : « Ne sais-tu pas, mon fils, avec combien peu de sagesse le monde est gouverné ? » Comme la majeure partie de l'argumentation étayant le projet exposé dans le chapitre suivant a déjà été écrite il y a longtemps, et même en partie publiée de sorte que beaucoup de lecteurs l'on vue, je n'insère ici qu'un résumé succinct dans lequel je crois avoir réussi récemment à formuler plus brièvement ses points principaux. C'est, légèrement retouchée, la présentation publiée dans *Encounter* en mars 1978.

1. A la Chambre des Communes, 17 mai 1977. Il n'y aurait en fait aucun besoin d'un catalogue de droits protégés, mais simplement d'une restriction unique affectant tous les pouvoirs gouvernementaux, n'autorisant l'emploi de la contrainte que pour imposer l'obéissance aux lois précédemment définies. Cela inclurait tous les « droits fondamentaux » habituellement admis, et davantage.

17. UN MODÈLE DE CONSTITUTION

* David HUME, *Essays*, IIe Partie, Essay XVI, « The Idea of a Perfect Commonwealth ».

1. La reconstruction suggérée des assemblées représentatives m'a préoccupé pendant une période déjà longue, et je l'ai esquissée par écrit en de nombreuses occasions. La première fut, je crois, un entretien sur Les nouvelles nations et le problème du pouvoir, dans le *Listener*, n° 64, Londres, 10 novembre 1960. Voir aussi Libertad bayo la Ley, dans *Orientacion Economica*, Caracas, avril 1962; Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit, *Hundert Jahre Industrie — und Handelskammer zu Dortmund 1863-1963*, Dortmund, 1963, réimprimé dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1-2 mai 1963, et dans mes *Freiburger Studien*, Tübingen, 1969. The Principles of a Liberal Social Order, *Il Politico*, décembre 1966, repris dans mes *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Londres et Chicago, 1967; Die Auschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie, *Ordo*, 15/16, Düsseldorf, 1963; The Constitution of a Liberal State, *Il Politico*, 31, 1967; *The Confusion of Language in Political Thought*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1968; et *Economic Freedom and Representative Government*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1973. La plupart de ces textes sont réimprimés dans mes *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Londres et Chicago, 1977. La plus récente formulation est dans *Three Lectures on Democracy, Justice and Socialism*, Sydney, 1977, dont la traduction existe en allemand, espagnol et portugais.
2. Z. GIACOMMETTI, *Der Freiheitskatalog als Kodifikation der Freiheit*, Zürich, 1955.
3. Cf. A. R. W. HARRIS, Law Making at Athens at the End of the Fifth Century BC, *Journal of Hellenic Studies*, 1955, et les références supplémentaires qui y sont fournies.
4. E. G. Philip HUNTON, *A Treatise on Monarchy*, Londres, 1643, p. 5.
5. J. S. MILL, *Considerations on Representative Government*, Londres, 1861, chap. 5.
6. En fonction des buts de la législation, une division de l'Assemblée suivant les frontières des partis est tout à fait indésirable; en revanche, pour les tâches de gouvernement, un système bipartisan est manifestement désirable. Il n'y a donc ni dans un cas, ni dans l'autre, lieu de recourir à une représentation proportionnelle. Les arguments généraux contre ce dernier système ont été présentés avec ordre et puissance dans un ouvrage qui, à cause de l'époque où il fut publié, n'a pas reçu l'attention qu'il méritait : F. A. HERMENS, *Democracy or Anarchy*, Notre-Dame, Indiana, 1941.
7. Carl SCHMITT, Soziologie des Souverainitätsbegriffes und politische Theologie, dans M. PALYI (ed.), *Hauptprobleme der Soziologie, Erinnerungsgabe für Max Weber*, Munich, 1923, II, p. 5.
8. Voir mon livre *The Constitution of Liberty*, Londres et Chicago, 1960, chap. 20.

18. LE POUVOIR CONTENU ET LA POLITIQUE DÉTRÔNÉE

* La citation en exergue est traduite de l'original en allemand d'Albert SCHWEITZER, *Kultur und Ethik, Kulturphilosophie*, vol. 2, Berne, 1923, p. XIX. Dans la traduction anglaise, publiée sous le titre *Civilization and Ethics*, Londres, 1923, le passage correspondant se trouve en page XVIII.

1. Cf. K. R. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, 5ᵉ éd., Londres, 1974, vol. 1, p. 124 :

   « For we may distinguish two main types of government. The first type consists of governments of which we can get rid without bloodshed — for example, by way of general elections; that is to say, the social institutions provide means by which the rulers may be dismissed by the ruled, and the social traditions ensure that these institutions will not easily be destroyed by those who are in power. The second type consists of governments which the ruled cannot get rid of except by way of a successful revolution — that is to say, in most cases not at all. I suggest the term « democracy » as a short-hand label for a government of the first type, and the term « tyranny » or « dictatorship » for the second. This, I believe, corresponds to traditional usage. »

   A propos de ce qui suit concernant le caractère négatif des plus hautes valeurs politiques, comparer aussi avec K. R. POPPER, *Conjectures and Refutations*, Londres, 1965, 2ᵉ éd., p. 230.

2. John DEWEY, Liberty and Social Control, *Social Frontier*, novembre 1935, et cf. mes commentaires développés dans *The Constitution of Liberty*, note 21 du chapitre Iᵉʳ.

3. Morris GINSBERG, dans W. EBENSTEIN (ed.), *Modern Political Thought : The Great Issues*, New York, 1960.

4. David MILLER, *Social Justice*, Oxford, 1976, p. 17. Cf. aussi M. DUVERGER, *The Idea of Politics*, Indianapolis, 1976, p. 171 : « The definition of justice... nearly always centers on the distribution of wealth and social advantages. » L'on se prend à douter que ces auteurs aient jamais entendu parler de John Locke ou David Hume, ou même d'Aristote. Voir par exemple John LOCKE, *Essays Concerning Human Understanding*, IV, III, 18 :

   « Where there is no property there is no injustice, is a proposition as certain as any demonstration in Euclid : for the idea of property being a right to anything, and the idea to which the name of « injustice » is given being the invasion or violation of that right, it is evident that these ideas, being thus established, and these names annexed to them, I can as certainly know the proposition to be true, as that a triangle has three angles equal to two right ones. »

5. D. MILLER, *op. cit.*, p. 23.

6. J. A. SCHUMPETER, *History of Economic Analysis*, New York, 1954, p. 394 : « As a supreme, if unintended compliment, the enemies of the system of private enterprise have thought it wise to appropriate its label. »

7. Comme un ami me l'a fait récemment observer, nous devrions compter comme socialistes toutes les personnes qui croient en ce qu'ils appellent « justice sociale »; car ce qu'elles entendent par là ne pourrait être réalisé qu'au moyen du pouvoir gouvernemental. Mais alors, il faut admettre que probablement environ 90 % de la population des démocraties occidentales sont aujourd'hui des socialistes.

8. David HUME, *A Treatise of Human Nature*, livre III, section 2, éd. L. A. SELBY-BIGGE, Oxford, 1958, p. 495.

9. La rubrique littéraire de ce périodique est remplie de constantes allusions erronées à l'injustice supposée de notre ordre économique. Par exemple, quelle peut bien être la relation causale implicite dans cette phrase d'un commentateur de Télévision disant, le 16 mai 1977 : « Combien de misère en a-t-il coûté, pour maintenir de tels arbustes princiers en aussi correcte élégance ? »

10. En relation avec la section précédente, voir en général ma brochure *The Confusion of Language in Political Thought* (Occasional Paper nº 20, de l'Institute of Economic Affairs, Londres, 1968).

11. La faiblesse d'un gouvernement omnipotent démocratique a été clairement distinguée par Carl SCHMITT, l'extraordinaire analyste allemande de la politique qui, dans les années vingt, a probablement compris le caractère de la forme de gouvernement qui se développait alors, mieux que la plupart des gens ; et qui en chaque occasion en a déduit des critiques virulentes en choisissant la mauvaise cible, à mon avis, tant du point de vue moral qu'intellectuel. Cf., par exemple dans son Essai sur « Legalität und Legitimität » de 1932 (réimprimé dans ses *Versassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, 1958, p. 342) :

> « Ein pluralistischer Parteienstaat wird nicht auf Stärke und Kraft, sondern aus Schwäche « total » ; er interveniert in alle Lebensgebiete, weil er die Ansprüche aller Interessenten erfüllen muss. Insbesondere muss er sich in das Gebiet der bisher staatsfreien Wirtschaft begeben, auch wenn er dort auf jede Leitung und politischen Einfluss verzichtet. » (En particulier, il lui faut pénétrer dans le domaine, jusqu'alors indépendant de l'Etat, celui de l'Economie, bien qu'il s'y dénie à lui-même toute influence politique et droit de direction.)

Beaucoup de ces importantes conclusions étaient déjà formulées en 1926 dans son livre *Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus*.

12. Voir ci-dessus, p. 46.

13. Harvard University Press, 1965. Cf. aussi mon introduction à la version allemande du volume composé par les membres de mon séminaire de Fribourg, et publié sous le titre de *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen, 1968.

14. Il y a évidemment nombre de problèmes qui surgissent de situations de ce genre ; ils furent intensément discutés par les libéraux anglais du XIXe siècle à l'occasion de leur lutte contre les lois sur la propriété foncière. D'amples lumières sur ces sujets peuvent encore être tirées de Edwin CANNAN, *The History of Local Rates in England*, 2e éd., Londres, 1912.

L'un des plus délicats problèmes qui se posent ici est sans doute : comment peut-on et doit-on concilier le désir d'attirer ou retenir des résidents, avec une liberté de choisir qui l'on accepte et qui l'on rejette comme membre d'une collectivité locale. La liberté de migration est l'un des principes — et des plus admirables — du libéralisme. Mais cela doit-il généralement donner à l'étranger le droit de s'établir dans une localité où il n'est pas sympathique ? A-t-il celui d'obtenir un emploi ou d'acquérir une maison si aucun résident ne consent à lui donner du travail ou vendre un logis ? Bien certainement il a le droit d'accepter un emploi ou d'acheter une maison si quelqu'un le lui offre. Mais les habitants ont-ils personnellement un devoir d'en offrir ? Ou bien, le fait de s'entendre pour en refuser doit-il être considéré comme un délit ? Les villages de Suisse ou du Tyrol ont une façon d'exclure les étrangers qui ne s'appuie sur aucune loi ni n'enfreint aucune loi. Cela est-il antilibéral, ou moralement justifié ? En ce qui concerne des communautés existant de longue date, je n'ai pas de réponse certaine à de telles questions. Mais pour les évolutions possibles à l'avenir, j'ai suggéré dans *The Constitution of Liberty*, p. 349 à 353, une combinaison concernant les lotissements d'habitats nouveaux, comportant une division des droits de propriété : une société civile étant propriétaire du domaine, consentant des baux à très long terme aux titulaires de lots, et leur garantissant une certaine protection contre des modifications indésirables de l'environnement. Une telle société aurait évidemment le droit de décider de l'admission ou du refus des candidats à l'occupation d'un lot.

15. Cf. le passage de J. A. SCHUMPETER cité ci-dessus, chap. 12, n. 16.

16. *The Denationalization of Money. The Argument refined*, 2e éd. augmentée, Institute of Economic Affairs, Londres, 1978.

17. Voir ci-dessus, p. 157 et suiv.

18. Torgny F. SEGERSTEDT, Wandel der Gesellschaft, *Bild der Wissenschaft*, VI/5, mai 1969.

19. C'est là le titre que je comptais donner à un ouvrage envisagé en 1939, dans lequel une partie sur « l'hubris de la raison » serait suivie d'une autre sur « la Nemesis de la société planifiée ». Seul un fragment de ce projet a vu le jour, et ce qui en était écrit a été publié d'abord dans *Economica* 1941-1945 puis réimprimé dans un volume intitulé *The Counter-Revolution of Science*, Chicago, 1952; j'en ai écrit une version en allemand par la suite, avec pour titre *Missbrauch und Verfall der Vernunft*, Francfort, 1959, lorsqu'il me devint évident que je ne finirais pas l'ouvrage selon le plan initial. *The Road to Serfdom*, Londres et Chicago, 1944, fut une esquisse de ce qui aurait dû être la seconde partie. Mais il m'a fallu quarante ans pour faire tout le trajet intellectuel entrevu dans l'intuition du début.

ÉPILOGUE : LES TROIS SOURCES DES VALEURS HUMAINES

* Je projetais de faire des pages qui vont suivre un *post-scriptum* au volume; mais il m'a été plus aisé de les écrire en vue d'une conférence que je devais donner comme *Hobhouse Lecture* à la London School of Economics le 17 mai 1978. Pour ne pas retarder encore la parution du dernier tome de cet ouvrage, je décidai alors de l'inclure ici sans en modifier la forme. La conférence a été publiée séparément par la London School of Economics en 1978.

** J. W. GŒTHE, *Dichtung und Wahrheit*, livre XIV. La date du passage est 1774.

1. New York, 1977 et Londres, 1978.

2. Voir sa monumentale *Sociobiology, a New Synthesis*, Cambridge, Mass., 1975, et Londres, 1976; et pour un exposé plus accessible au grand public, David P. BARASH, *Sociobiology and Behavior*, New York, etc., 1977.

3. G. E. PUGH, *op. cit.*, p. 33 et p. 341; cf. aussi sur la première des deux pages cette affirmation : « Les valeurs primaires déterminent le choix des individus quant aux critères secondaires qu'ils seront conduits à adopter. »

4. L'ouvrage initiateur de HUXLEY sur *The Courtship of the Great Crested Grebe* de 1914 a été réimprimé, Londres, 1968, avec un avant-propos de Desmond MORRIS.

5. Le plus connu des ouvrages de K. Z. LORENZ est *King Solomon's Ring*, Londres, 1952.

6. N. TINBERGEN, *The Study of Instinct*, Oxford, 1951.

7. Voir spécialement I. EIBL-EIBESFELD, *Ethology*, 2e éd., New York, 1975, et particulièrement Wolfgang WICKLER et Uta SEIBT, *Das Prinzip Eigennutz*, Hambourg, 1977, que je ne connaissais pas lorsque fut terminé le texte du présent livre. Les œuvres originales et insuffisamment appréciées de Robert ARDREY, notamment les plus récents, *The Territorial Imperative*, Londres et New York, 1966, et *The Social Contract*, Londres et New York, 1970, doivent également être mentionnées.

8. Voir par exemple Desmond MORRIS, *The Naked Ape*, Londres, 1967, Introduction; « (Man's) old impulses have been with him for millions of years, his new ones only a few thousand at the most. » La transmission de règles apprises remonte probablement à quelque cent mille ans !

9. Voir mon Essai Dr. Bernard Mandeville, *Proceedings of the British Academy*, LII, 1967 et réimprimé dans *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Londres et Chicago, 1978.

10. Comme j'ai eu l'occasion de le signaler à propos de C. D. DARLINGTON, *The Evolution of Man and Society*, Londres, 1969, dans *Encounter*, février 1971, reproduit dans *New Studies*, etc., comme dans la note 9 ci-dessus.

11. L. T. HOBHOUSE, *Morals in Evolution*, Londres, 1906 et M. GINSBERG, *On the Diversity of Morals*, Londres, 1956.

12. J. S. HUXLEY, *Evolutionary Ethics*, Londres, 1943.

13. A. M. CARR SAUNDERS, *The Population Problem, A Study in Human Evolution*, Oxford, 1972.

14. C. H. WADDINGTON, *The Ethical Animal*, Londres, 1960.

15. G. G. SIMPSON, *The Meaning of Evolution*, Yale University Press, 1949 et T. H. DOBZHANSKY, *Mankind Evolving : The Evolution of Human Species*, Yale University Press, 1962, et Ethique et valeurs dans l'évolution biologique et culturelle, *Zygon*, 8, 1973. Voir aussi Stephen C. PEPPER, *The Sources of Value*, University of California Press, 1953, p. 640-656.

16. D. T. CAMPBELL, Variation and selective retention in socio-cultural evolution, dans H. R. BARRINGER, G. I. BLANKSTEIN et R. W. MACK (eds), *Social Change in Developing Areas : a Reinterpretation of Evolutionary Theory*, Cambridge, Mass., 1965; Social attitudes and other acquired behavior dispositions *in* S. KOCH (ed.), *Psychology : A Study of a Science*, vol. 6, *Investigations of Man as Socius*, New York, 1963.

17. Ma conviction longuement mûrie que ce fut l'influence de Descartes qui constitua le principal obstacle à une meilleure compréhension des processus auto-ordonnateurs des structures complexes durables a été, sans que je m'y attende, confirmée par la notation d'un biologiste français disant que le rationalisme cartésien avait produit une « opposition persistante » à l'évolutionnisme darwinien en France. Voir Ernest BOESIGER, Evolutionary Theory after Lamarck, dans F. J. AYALA et T. DOBZHANSKY (eds), *Studies in the Philosophy of Biology*, Londres, 1974, p. 21.

18. La thèse prétendant que la culture a créé l'homme a été pour la première fois formulée par L. A. WHITE dans *The Science of Culture*, New York, 1949 et dans *The Evolution of Culture*, New York, 1959, mais elle s'est trouvée compromise par sa croyance en des « lois de l'évolution ». Croire à l'évolution sélective n'a, cependant, rien à voir avec la croyance en des lois de l'évolution. Cela postule simplement que fonctionne un mécanisme dont les résultats dépendent entièrement de conditions marginales inconnues, présentes dans le milieu où il opère. Je ne pense pas qu'il y ait de quelconques lois d'évolution. Les lois rendent possible des prédictions, mais l'effet des processus d'évolution dépend toujours de circonstances imprévisibles.

19. Voir ma conférence sur « Dr. Bernard Mandeville » citée en note 9 ci-dessus, p. 253-254 de la réimpression, et *Droit, législation et liberté*, PUF, Paris, 1980, p. 23 du vol. 1.

20. Cf. Richard THURNWALD (un anthropologue bien connu et ancien disciple de l'économiste Carl Menger), Zur Kritik der Gesellschaftsbiologie, *Archiv für Sozial-*

wissenschaften, 52, 1924, Die Gestaltung der Wirtschaftsentwicklung aus ihren Anfängen heraus in *Die Hauptprobleme der Soziologie, Erinnerungsgabe für Max Weber*, Tübingen, 1923, qui parle de *Siebung* (filtrage) par opposition avec la sélection biologique; toutefois, il l'applique seulement à la sélection des individus, non des institutions.

21. Voir la référence donnée dans *Droit, législation et liberté*, vol. 1, p. 190, n. 7.

22. Il me paraît difficile de croire, comme on le dit habituellement, que Sir Alister HARDY, dans son livre illuminant *The Living Stream*, Londres, 1966, ait été le premier à signaler cet effet en sens inversé, de l'évolution culturelle sur la biologique. Mais si la chose était exacte, elle représenterait une percée majeure, d'importance décisive.

23. E. H. GOMBRICH, *In Search of Cultural History*, Oxford, 1969, p. 4, et cf. Clifford GEERTZ, *The Interpretation of Cultures*, New York, 1973, p. 44 : « Man is precisely the animal most desperately dependent on much of extra-genetic, outside-the-skin control mechanisms, such cultural programs, for organizing behavior »; and *ibid.*, p. 49 : « There is no such thing as a human nature independent of culture... our central nervous system... grew up in a great part in interaction with culture... We are, in sum, incomplete or unfinished animal who complete or finish ourselves through culture. »

24. Voir B. J. WHORF, *Language, Truth, and Reality, Selected Writings*, Ed. J. B. CARROLL, Cambridge, Mass., 1956, et E. SAPIR, *Language, an Introduction to the Study of Speech*, New York, 1921; et *Selected Writings in Language, Culture and Personality*, recueil par D. MANDELBAUM, Berkeley et Los Angeles, 1949; de même que F. B. LENNEBERG, *Biological Foundations of Language*, New York, 1967.

25. La primauté génétique de règles de conduite ne signifie évidemment pas, comme les behavioristes semblent le croire, que *nous* puissions encore ramener le schéma du monde qui actuellement guide notre comportement, à des règles de conduite. Si le guidage de notre conduite est fait d'une superposition de grilles de stimuli complexes, qui affectent le processus mental continu de façon à déclencher un certain schéma de comportement, il nous resterait encore à expliquer la majeure partie de ce que nous appelons le processus mental, avant de pouvoir prédire des réactions de comportement.

26. Mes collègues des sciences sociales trouvent généralement mon étude sur *The Sensorial Order, An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology*, Londres et Chicago, 1952, inintéressante ou indigeste. Mais le travail que j'y ai consacré m'a grandement aidé à éclaircir mes idées sur beaucoup de ce qui est réellement significatif pour la théorie sociale. Ma conception de l'évolution, d'un ordre spontané, des méthodes et limites de nos efforts pour expliquer les phénomènes complexes, a été largement formée au cours du travail sur ce livre. De même que le travail consacré pendant mes années d'étudiant à la psychologie théorique m'a servi à former ma vision de la méthodologie en science sociale, de même l'affinement de mes anciennes idées sur la psychologie à l'aide de ce que j'apprenais dans la science sociale, m'a également beaucoup servi dans toutes mes recherches scientifiques ultérieures. Cela comportait la sorte de prise de distance radicale d'avec les idées reçues, dont on est plus capable à 21 ans que plus tard; lorsque plusieurs années après, j'ai publié ces travaux, ils reçurent des psychologues un accueil courtois mais pas très compréhensif. Un quart de siècle encore écoulé, il semble que les psychologues découvrent le livre (voir W. B. WEIMER et D. S. PALERMO (eds), *Cognition*

and Symbolic Processes, vol. II, New York, 1978); mais ce à quoi je m'attendais le moins était assurément d'être découvert par les behavioristes. Pourtant, voir à présent Rosemary AGONITO, Hayek revisited : Mind as a process of classification, dans *Behaviorism. A Forum for Critical Discussion*, III/2, University of Nevada, 1975.

27. Voir, tout récemment, Karl R. POPPER et John C. ECCLES, *The Self and Its Brain, An Argument for Interactionism*, Berlin, New York et Londres, 1977.

28. Cf. particulièrement Carsten BRESCH, *Zwischenstufe Leben. Evolution ohne Ziel ?*, Munich, 1977 et M. EIGEN et R. WINKLER, *Das Spiel, Naturgesetzen steuern den Zufall*, Munich, 1975.

29. Voir ma conférence sur « Dr. Bernard Mandeville », cité en note 9 ci-dessus, p. 250 de la réimpression.

30. Donald T. CAMPBELL, « Downward Causation in Hierarchically Organized Biological Systems », dans F. J. AYALA et T. DOBZHANSKY comme cité en note 17 ci-dessus. Voir aussi Karl POPPER et John C. ECCLES dans la note 27 ci-dessus.

31. Sur les limites étroites d'applicabilité du concept de loi dans l'explication des structures complexes auto-subsistantes, voir le *post-scriptum* de mon article sur The Theory of Complex Phenomena, dans mes *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Londres et Chicago, 1967, p. 40 et suiv.

32. Cf. Garret HARDIN, The cybernetics of Competition, dans P. SHEPARD et D. MCKINLEY, *The Subversive Science : Essays towards an Ecology of Man*, Boston, 1969.

33. Ludwig von BERTALANFFY, *General System Theory : Foundations, Development, Applications*, New York, 1969; et cf. H. von FOERSTER et G. W. ZOPF Jr. (eds), *Principles of Self-Organization*, New York, 1962; G. J. KLIR (ed.), *Trends in General System Theory*, New York, 1972; et G. NICOLIS et I. PRIGOGINE, *Self-organization in Nonequilibrium Systems*, New York, 1977.

34. Voir Colin CHERRY, *On Human Communication*, New York, 1961, et Noam CHOMSKY, *Syntactic Structures*, La Haye, 1957.

35. Roger WILLIAMS, *You are Extraordinary*, New York, 1967, p. 26 et 37. Les gens qui étudient les statistiques, même s'il s'agit de domaines statistiques très importants comme la démographie, n'étudient pas la société. La Société est une structure, non un phénomène de masse, et tous ses attributs caractéristiques sont ceux d'un ordre ou système en constant changement, ordre ou système dont nous n'avons pas un nombre suffisant de spécimens pour en traiter le comportement statistiquement. Le fait que l'on croit pouvoir découvrir dans ces structures des relations quantitatives constantes par l'observation du comportement d'agrégats particuliers ou de moyennes, constitue aujourd'hui le pire obstacle à une compréhension réelle de ces phénomènes complexes dont nous ne pouvons étudier que quelques exemples. Les problèmes qui se rapportent à l'explication de ces structures n'ont rien à voir avec la loi des grands nombres.

Les vrais maîtres en cette matière ont souvent vu cela. Voir, par exemple, G. UDNEY YULE, *British Journal of Psychology*, XII, 1921-1922, p. 107 :

> « N'ayant pas le moyen de mesurer ce que vous désirez, la démangeaison de mesurer peut, par exemple, simplement vous conduire à mesurer quelque chose d'autre — et peut-être en oubliant la différence — ou en laissant de côté certaines choses parce qu'elles ne sont pas mesurables. »

Malheureusement, les techniques de recherche peuvent s'apprendre aisément, et leur maniement familier peut conduire à une situation professorale des hommes qui

comprennent peu de choses au sujet à analyser, de sorte que leur travail apparaît à tort comme scientifique. Or, en l'absence d'une conception claire des problèmes que soulève l'état présent de la théorie, un travail empirique est fréquemment un gaspillage de temps et de ressources.

Les tentatives puériles pour fournir une base à l'action « juste », en mesurant les services ou satisfactions relatives de personnes différentes ne peuvent tout bonnement être prises au sérieux. Montrer que ces efforts sont absolument futiles exigerait que l'on entre dans une argumentation assez pénible à suivre, et nous n'en avons pas la place ici. Mais la plupart des économistes semblent commencer à voir que la totalité de la prétendue « économie de bien-être », qui prétend fonder ses raisonnements sur les comparaisons interpersonnelles de certaines utilités identifiables, manque de toute base scientifique. Le fait que la plupart d'entre nous imaginent pouvoir juger quelle est la plus importante des diverses nécessités de deux personnes connues, ou plusieurs, ne prouve ni qu'il existe une quelconque base objective à de tels jugements, ni que nous puissions nous former de telles conceptions à propos de gens que nous ne connaissons pas personnellement. L'idée de fonder des mesures contraignantes gouvernementales sur de semblables fantaisies est clairement absurde.

36. D. S. SHWAYDER, *The Stratification of Behaviour*, Londres, 1965, contient probablement beaucoup de précieuse information à ce sujet, mais je n'ai pas encore pu l'utiliser.

37. L'on a d'abord attaché une grande importance à la conception de « sélection de groupe » lorsqu'elle fut introduite par Sewall WRIGHT dans Tempo and Mode in Evolution, *Ecology*, 26, 1945, et V. C. WYNNE-EDWARDS, *Animal Dispersion in Relation to Social Behaviour*, Edimbourg, 1966; bien que son intérêt paraisse moindre maintenant — cf. E. O. WILSON, *op. cit.*, p. 106 à 112 et 309 à 316, et George C. WILLIAMS, *Adaptation and Natural Selection, A Critique of Some Current Evolutionary Thought*, Princeton, 1966, et le recueil publié par le même auteur, *Group Selection*, Chicago/New York, 1976 —, il ne fait aucun doute qu'il y ait là quelque chose d'extrêmement important pour l'évolution culturelle.

38. G. E. PUGH, *op. cit.*, p. 267; et voir maintenant Glynn ISAAC, The Food-sharing-Behaviour of Protohuman Hominids, *Scientific American*, avril 1978.

39. Cela n'a pas toujours été, évidemment, un processus pacifique. Il est fort vraisemblable qu'au cours de cette évolution une population urbaine et commerçante plus riche ait souvent imposé à des populations rurales plus nombreuses un droit qui restait contraire aux mœurs des secondes; de même qu'après la conquête réussie par une bande militaire, une aristocratie militaire possédant les terres a pu imposer à l'époque féodale, à la population des villes, un droit hérité d'une phase plus primitive de l'évolution économique. Il y a là une forme, parmi d'autres, du processus par lequel la société plus fortement structurée, qui peut attirer les individus par l'offre de dépouilles, peut évincer une société dont la civilisation est plus élevée.

40. K. R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, 5e éd., Londres, 1966, vol. I, p. 174-176.

41. Le caractère nostalgique de ces aspirations a été remarquablement bien décrit par Bertrand de JOUVENEL dans le passage cité de *Sovereignty*, Chicago, 1957, p. 136, dans *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 1981, vol. 2, p. 217.

42. En raison du dernier truquage de la Gauche, qui s'est emparée de la vieille tradition libérale des droits de l'homme, dont le sens était de limiter les pouvoirs tant du gouvernement que des personnes privées sur l'individu, et a donné à ces droits le sens bien différent de créances portant attribution d'avantages spécifiques (comme cette *freedom from want* — cet affranchissement du besoin — inventé par le plus

grand démagogue de notre époque), nous devons souligner que dans une société d'hommes libres, les actions collectives ne doivent viser qu'à ouvrir des possibilités à des personnes non connues, à créer des moyens dont chacun puisse tirer parti pour ses objectifs propres; et non pas à obliger chacun à servir des objectifs nationaux concrets. Le but de la politique devrait être de procurer à tous une meilleure chance de se faire une place où chacun, à son tour, donnera à ses contemporains une meilleure chance d'atteindre leurs objectifs propres.

43. David HUME, *A Treatise of Human Nature*, III, II, Ed. de L. A. Selby-Bigge, p. 501 : « There is nothing which touches us more nearly than our reputation, and nothing on which our reputation depends than our conduct with relation to the property of others. »

C'est sans doute ici l'endroit tout indiqué pour souligner que notre vision actuelle de la nature évolutionniste de l'ordre économique tel qu'il se constitue est dans une grande mesure due à une féconde étude de Armen ALCHIAN, Uncertainty, Evolution and Economics Theory, *Journal of Political Economy*, 58, 1950, reprise en forme améliorée dans l'ouvrage du même auteur : *Economic Forces at Work*, Indianapolis, 1977. Cette conception s'est depuis largement répandue hors du cercle où elle a d'abord débuté; une bonne revue de la discussion ultérieure de ces problèmes, avec bibliographie très complète, se trouve dans l'important et savant ouvrage de Jochem ROEPKE, *Die Strategie der Innovation*, Tübingen, 1977, que je n'ai pas encore eu le loisir d'assimiler complètement.

44. Longtemps avant Calvin, les villes commerçantes italiennes et hollandaises avaient pratiqué les règles codifiées plus tard par les Scolastiques espagnols, règles qui ont rendu possible l'économie moderne de marché. Voir à ce sujet spécialement H. M. ROBERTSON, *Aspects of the Rise of Economic Individualism*, Cambridge, 1933; ce livre, s'il n'avait été publié à une époque qui le fit demeurer pratiquement inconnu en Allemagne, aurait démoli une fois pour toutes le mythe wéberien de l'origine protestante de la morale capitaliste. L'auteur montre que s'il y eut des influences religieuses à l'œuvre dans l'affaire, ce furent bien davantage les Jésuites que les Calvinistes qui aidèrent dans son essor « l'esprit capitaliste ».

45. Jean BAECHLER, *The Origin of Capitalism*, traduit en anglais par Barry COOPER, Oxford, 1975, p. 77 (italiques de l'original).

46. Cf. M. I. FINLEY, *The Ancient Economy*, Londres, 1975, p. 28-29, et Between Slavery and Freedom, *Comparative Studies in Society and History*, 6, 1964.

47. Voir la disposition de l'ancienne Constitution de la Crète, citée en exergue du chapitre 5, vol. 1, *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 1980, p. 113.

48. Si les règles sont adoptées, non parce qu'on comprend leurs effets bénéfiques, mais parce que les groupes qui les pratiquent réussissent, il n'est pas surprenant que dans les sociétés primitives la magie et le rituel prédominent. La condition pour être admis dans le groupe était d'en accepter toutes les règles, bien que peu d'individus fussent capables de comprendre ce qui dépendait de l'observation de telle ou telle règle particulière. Il y avait une seule façon acceptée de faire une chose, et peu d'effort pour distinguer entre l'efficacité et la désirabilité morale.

Il est un point sur lequel l'Histoire a totalement échoué à fournir une explication : la façon dont se produisent les changements des sources de morale (parmi lesquelles la prédication fut probablement la moins importante), changements qui sont peut-être parmi les facteurs les plus décisifs du cours de l'évolution humaine. Bien que la morale actuelle ait évolué par sélection, cette évolution n'a pas été rendue possible par la licence donnée à des expérimentations; tout au contraire, elle s'est effectuée

du fait que de strictes prohibitions rendaient impossible un changement du système tout entier : la tolérance n'était accordée au transgresseur de règles acceptées (qui par la suite a pu s'avérer un pionnier), que s'il le faisait à ses risques et périls et méritait cette licence par sa stricte observation de la plupart des règles en vigueur; ce conformisme quant à l'ensemble pouvait seul lui procurer l'estime générale sans laquelle il ne pouvait obtenir la faculté d'expérimenter dans une certaine direction.

La suprême superstition est de croire que le gouvernement est l'auteur de l'ordre social; ce n'est qu'une manifestation flagrante de l'erreur constructiviste.

49. Voir mon exposé Rechtsordnung und Handelnsordnung (ordre juridique et ordre marchand) dans *Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften*, Karlsruhe, Ed. E. Streissler, 1967, réimprimé dans mes *Freiburger Studien*, Tübingen, 1960.

50. L'idée est évidemment la même que ce que Karl Popper appelle *piecemeal social engineering* (ajustage des mécaniques sociales) (*The Open Society*, etc., comme cité dans la note 40 ci-dessus, vol. 2, p. 222); je suis pleinement d'accord sur le fond, bien que je n'aime pas l'expression employée.

51. Cf. Ludwig von MISES, *Theory and History*, Yale University Press, 1957, p. 54 :

> « The ultimate yardstick of justice is conduciveness to the preservation of social co-operation. Conduct suited to preserve social co-operation is just, conduct detrimental to the preservation of society is unjust. There cannot be any question of organizing society according to the postulate of an arbitrary preconceived idea of justice. The problem is to organize society for the best possible realization of those ends which men want to attain by social co-operation. Social utility is the only standard of justice. It is the sole guide of legislation. »

Bien que cela soit formulé d'une façon plus rationaliste que je ne voudrais le faire, cela exprime clairement l'idée essentielle. Mais Mises était assurément un utilitarien rationaliste et dans cette direction, pour des raisons données, je ne puis le suivre.

52. Cette confusion découle, à l'époque moderne, au moins d'Emile DURKHEIM, dont l'ouvrage célèbre traduit en anglais par George SIMPSON, *The Division of Labour in Society*, Londres, 1933, voir spécialement p. 228, ne montre aucune compréhension de la façon dont les règles de conduite engendrent une division du travail; comme les sociobiologistes, Durkheim appelle « altruiste » toute action qui est avantageuse à d'autres, que son auteur le veuille ou même l'ignore. Il convient de comparer à cela la position raisonnable exposée dans le livre de référence *Evolution* par T. DOBZHANSKY, F. J. AYALA, G. L. STEBBINS et J. W. VALENTINE, San Francisco, 1977, p. 456 et suiv. :

> « Certaines sortes de comportement observées chez les animaux seraient morales ou altruistes, et d'autres amorales et égoïstes, *si ces comportements étaient manifestés par des hommes*... Comme aucune autre espèce, chaque génération humaine hérite, et aussi transmet un corps de connaissances, de coutumes, et de croyances qui ne sont pas codés dans les gènes... Le mode de transmission est complètement différent de celui de l'hérédité biologique... Depuis peut-être deux millions d'années, les changements culturels sont devenus de plus en plus prépondérants sur les changements génétiques »

et aussi le passage, cité par ces auteurs dans le même contexte, de G. G. SIMPSON, *This View of Life*, New York, 1964 :

> « Parler de morale à propos d'un animal autre que l'homme n'a pas de sens... Il n'y a réellement aucune raison de parler de morale, et l'on pourrait

même dire que le concept de l'éthique est vide de sens à moins que n'existent les conditions que voici : *a)* il y a un choix possible entre divers modes d'action; *b)* l'homme est capable de juger ces divers modes en termes de morale; et *c)* il est libre de choisir celui qu'il estime moralement bon. Cela dit, il vaut la peine de répéter que l'évolution du mode d'opération de l'éthique dépend de la capacité, unique au moins en degré, qu'a l'homme de prévoir le résultat de ses actes. »

53. Voir E. O. WILSON, *op. cit.*, p. 117 :

« When a person (or animal) increases the fitness of another of the species at the expense of his own fitness, he can be said to have performed an act of *altruism*. Self-sacrifice for the benefit of the offspring is altruism in the conventional but not in the strict genetic sense, because individual fitness is measured by the number of surviving offspring. But self-sacrifice in hebalf of second cousins is altruism on both levels, and when directed at total strangers such abnegating behaviour is so surprising (that is, « noble ») as to demand some kind of theoretical explanation. »

Cf. aussi D. P. BARASH, *op. cit.*, qui découvre même des « virus altruistes » (p. 77) et R. TRIVERS, The evolution of reciprocal altruism, *Q. Rev. Biol.*, 46, 1971.

54. Daniel BELL et Irving KRISTOL (eds), *Capitalism Today*, New York, 1970, soutiennent effectivement que la préservation de l'ordre actuel d'économie de marché dépend de cette condition : que les gens comprennent rationnellement que certaines règles sont indispensables au maintien de la division sociale du travail. S'ils ont raison, l'économie de marché pourrait bien être vouée à la disparition. Il n'y aura jamais qu'une petite fraction de la population qui prendra la peine d'y réfléchir; et les seules personnes qui pourraient l'enseigner au peuple, les intellectuels qui écrivent et parlent pour le grand public, tentent assurément rarement de le faire.

55. Voir Lionel C. ROBBINS, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Londres, 1932.

56. Il est peut-être regrettable que la culture soit inséparable du progrès, mais les mêmes forces qui maintiennent la culture nous poussent aussi au progrès. Ce qui est vrai de l'Economie l'est aussi de la culture généralement parlant : elle ne peut rester stationnaire, et lorsqu'elle stagne, bientôt elle décline.

57. Voir en particulier H. B. ACTON, *The Morals of the Market*, Londres, 1971.

58. Ronald DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Londres, 1977, p. 180.

59. Voir Roger J. WILLIAMS, *Free and Unequal : The Biological Basis of Individual Liberty*, University of Texas Press, 1953, p. 23 et 70); ainsi que J. B. S. HALDANE. *The Inequality of Men*, Londres, 1932 ; P. B. MEDAWAR, *The Uniqueness of the Individual*, Londres, 1957, et H. J. EYSENCK, *The Inequality of Man*, Londres, 1973.

60. Ce problème m'avait certainement occupé pendant quelque temps avant que je ne me serve par écrit de cette expression, imprimée dans ma conférence sur The Moral Element in Free Enterprise (1961), reproduite dans mes *Studies in Philosophy*, etc., Londres et Chicago, 1967, p. 232.

61. Sur l'histoire au XIXe siècle du scientisme et les vues apparentées que je préfère maintenant qualifier de constructivistes, voir ma *The Counter-Revolution of Science, Studies in the Abuse of Reason*, Chicago, 1952.

62. Voir vol. 2, chap. 8 de *Droit, législation et liberté*. L'opposition entre le positivisme juridique et son contraire « la théorie classique du Droit naturel » est assurément l'un des exemples les plus manifestes de la fausse dichotomie entre « naturel » et « artificiel ». Dans la définition qu'en donne H. L. A. HART (*The Concept of Law*, Oxford University Press, 1961, p. 182), la théorie classique du Droit naturel soutient qu'il y a « certains principes de conduite humaine, *attendant leur découverte par la raison humaine* (ital. ajoutées), principes avec lesquels le droit fait de mains d'homme doit se conformer pour être valide ». Le Droit, en réalité, n'est ni un inaltérable fait de nature, ni le produit d'un dessein intellectuel, mais le résultat d'un processus d'évolution dans lequel un système de règles s'est développé en constante interaction avec un ordre changeant des actions humaines, ordre distinct de ce système.

63. Sigmund FREUD, *Civilisation and its Discontents*, Londres, 1957, et cf. Richard LA PIERRE, *The Freudian Ethic*, New York, 1959. Si, ayant toute ma vie étudié la théorie monétaire, livré mes combats intellectuels contre le marxisme et le freudisme dans la Vienne des années vingt, et plus tard fait des incursions dans la psychologie, j'avais eu encore besoin d'une preuve que d'éminents psychologues, y compris Sigmund Freud, peuvent dire des sottises sur les phénomènes sociaux, cette preuve m'aurait été fournie par la sélection de quelques-uns de leurs Essais, publiée par Ernest BORNEMAN sous le titre *The Psychoanalysis of Money*, New York, 1976, traduit de l'allemand *Die Psychoanalyse des Geldes*, Francfort, 1973. Cela éclaire aussi dans une large mesure l'étroite association entre la psychanalyse et le socialisme, et spécialement le marxisme.

64. G. B. CHISHOLM, The re-establishment of a peace-time society, *Psychiatry*, vol. 6, 1946. Caractéristique des attitudes littéraires de l'époque, voici le titre choisi par Herbert READ, *To Hell with Culture, Democratic Values are New Values*, Londres, 1941.

65. *The Times*, 13 avril 1978.

66. Donald T. CAMPBELL, On the conflicts between biological and social evolution, *American Psychologist*, 30 décembre 1975, p. 1120.

67. *Ibid.*, p. 1121.

68. Le numéro de mai 1975 du *American Psychologist* comportait 40 pages de réactions pour la plupart critiques à l'exposé du Pr Campbell.

69. En dehors de Thomas SZASZ, *The Myth of Mental Illness*, New York, 1961, voir en particulier son livre *Law, Liberty and Psychiatry*, New York, 1971.

70. H. J. EYSENCK, *Uses and Abuses of Psychology*, Londres, 1953.

INDEX GÉNÉRAL DES AUTEURS CITÉS DANS LES 3 VOLUMES

TABLE GÉNÉRALE DES MATIÈRES DES 3 VOLUMES

Volume 1

RÈGLES ET ORDRE

Volume 2

LE MIRAGE DE LA JUSTICE SOCIALE

Volume 3

L'ORDRE POLITIQUE D'UN PEUPLE LIBRE

Imprimé en France
Imprimerie des Presses Universitaires de France
73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme
Septembre 1983 — N° 29 003